

REPORTS OF INTERNATIONAL ARBITRAL AWARDS

RECUEIL DES SENTENCES ARBITRALES

Filleting within the Gulf of St. Lawrence between Canada and France

17 July 1986

VOLUME XIX pp. 225-296



NATIONS UNIES - UNITED NATIONS
Copyright (c) 2006

PART VI

**Case concerning filleting within the Gulf of St. Lawrence
between Canada and France**

Decision of 17 July 1986

**Affaire concernant le filetage à l'intérieur
du golfe du Saint-Laurent entre le Canada et la France**

Sentence du 17 juillet 1986

AFFAIRE CONCERNANT LE FILETAGE À L'INTÉRIEUR DU GOLFE DU SAINT-LAURENT ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

SENTENCE DU 17 JUILLET 1986

I. Introduction — II. Situation antérieure à 1972 et application de l'accord jusqu'à la naissance du différend — III. Origine du différend — IV. Procédure — V. Objet de la demande — VI. Thèses présentées par les parties — VII. Caractères fondamentaux de l'accord du 27 mars 1972 — VIII. But de l'accord du 27 mars 1972 — IX. Interprétation des articles 4, *b*, et 6 de l'accord du 27 mars 1972 — X. Evolution du droit international de la mer depuis la conclusion de l'accord du 27 mars 1972 — XI. Filetage en mer et conservation des ressources halieutiques — XII. Considérations finales.

I. Introduction—II. The situation existing prior to 1972 and implementation of the agreement until the emergence of the dispute—III. The origin of the dispute—IV. Procedure—V. The object of the request—VI. The contentions presented by the parties—VII. Main features of the agreement of March 27, 1972—VIII. Purpose of the agreement of March 27, 1972—IX. Interpretation of articles 4 (*b*) and 6 of the agreement of March 27, 1972—X. Developments in international law of the sea since the conclusion of the agreement of March 27, 1972—XI. Filleting at sea and conservation of fishing resources—XII. Final considerations.

Le Tribunal, formé de : M. Paul DE VISSCHER, président;
M. Donat PHARAND, M. Jean-Pierre QUENEUDEC, membres;
M. Bernard DUTOIT, greffier,

En l'affaire concernant le filetage, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, par les chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972, *entre* le Canada, représenté par :

S. E. l'ambassadeur Philippe Kirsch, Ministère des affaires extérieures, comme *agent*; assisté par : T. Bradbrooke Smith, c.r. sous-procureur général adjoint, Ministère de la justice, D. M. McRae, professeur à la faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique, Mark L. Jewett, c.r., Ministère de la justice comme *conseils*; Claude Emanuelli, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, Paul Fauteux, Ministère des affaires extérieures, Valerie Hugues, Ministère de la justice, Ruth Ozols, Ministère de la justice, Peter Splinter, Ministère des Affaires extérieures, comme *conseillers juridiques*; Peter Hood, Ministère des pêches et des océans, James Jones, Ministère des pêches et des océans, Deborah S. Lawrence, Ministère des pêches et des océans, comme *conseillers en matière de pêche*; Michael Gardner, économiste-conseil, Halifax, R. Douglas M.

McDonald, Ministère des affaires extérieures, Michael Shepard, halieutiste-conseil, Victoria, comme *conseillers économiques et techniques*; R. J. Richards, sous-ministre, Ministère du Procureur général, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, comme *conseiller*;

et La République française, représentée par :

M. Gilbert Guillaume, conseiller d'Etat, directeur des affaires juridiques au Ministère des affaires étrangères, comme *agent*; assisté par : Marc Plantegenest, sénateur, président du Conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, Bernard Leurquin, préfet, commissaire de la République à Saint-Pierre-et-Miquelon, Pierre-Michel Eisemann, professeur de droit à l'Université de Clermont I, Vincent Coussirat-Coustère, professeur de droit à l'Université de Lille II, Christian Bernier, secrétaire des affaires étrangères, Direction des affaires juridiques, Ministère des affaires étrangères, comme *conseils*; Emmanuel Decaux, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, comme *expert universitaire*; Jean-Luc Matthieu, directeur des affaires économiques et sociales d'outre-mer, Jacques Claude, Direction des affaires économiques et sociales, Elizabeth Didier-Montpezat, Direction des affaires économiques et sociales, comme *experts du Ministère des départements et territoires d'outre-mer*; Pierre Martin, directeur des pêches maritimes et des cultures marines, Maurice Fourneyron, chargé de mission auprès du Directeur des pêches maritimes et des cultures marines, Arnaud Bordes, chargé de mission, Direction des pêches maritimes et des cultures marines, Alain Beauvallaud, chef du quartier des affaires maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon, comme *experts du Secrétariat d'Etat à la mer*; Jean-Pierre Minet, comme *expert de l'Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (IFREMER)*;

Rend la sentence suivante :

I. — INTRODUCTION

1. Un différend s'est élevé entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française au sujet de l'interprétation de l'Accord signé à Ottawa le 27 mars 1972 et relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche. N'ayant pu régler ce différend par voie de négociations, les deux gouvernements ont décidé de recourir à la procédure d'arbitrage instituée par l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972.

2. Le compromis d'arbitrage daté du 23 octobre 1985 est rédigé dans les termes suivants :

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada (ci-après dénommés "les Parties");

Considérant l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972 (ci-après dénommé "l'Accord");

Considérant qu'un différend est intervenu entre les Parties sur l'application de l'Accord;

Considérant que les Parties ont décidé de soumettre ce différend à l'arbitrage conformément à l'article 10 de l'Accord;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

1. Il est établi un tribunal d'arbitrage (ci-après dénommé "le Tribunal") composé de Monsieur Jean-Pierre Quéneudec, expert nommé par le Gouvernement de la République française, de Monsieur Donat Pharand, expert nommé par le Gouvernement du Canada, et d'un troisième expert, Monsieur Paul de Visscher, qui fera fonction de Président du Tribunal.

2. Si l'expert nommé par le Gouvernement de la République française se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement de la République française nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si l'expert nommé par le Gouvernement du Canada se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement du Canada nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si le troisième expert se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, les deux gouvernements s'entendront promptement sur un remplaçant, qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

Article 2

Statuant conformément au droit international, le Tribunal est prié de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972.

Article 3

Le Tribunal, dès sa constitution et après consultation des Parties, désignera un Greffier.

Article 4

1. Chaque Partie, dans un délai de trente jours à compter de la signature du présent compromis, désignera un agent qui la représentera devant le Tribunal et communiquera le nom et l'adresse de l'agent ainsi désigné à l'autre Partie et au Greffier.

2. Chaque agent ainsi désigné sera habilité à nommer un adjoint pour agir à sa place le cas échéant et pourra être assisté de conseils, d'experts et du personnel qu'il jugera nécessaires. Le nom et l'adresse de l'adjoint ainsi nommé seront communiqués dans les mêmes conditions que ceux de l'agent.

Article 5

1. Le Tribunal ne pourra exercer ses fonctions que s'il est au complet.

2. Sous réserve des dispositions du présent compromis et sauf entente contraire entre les Parties, la procédure du Tribunal sera assujettie aux articles 67 à 78 de la Convention de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Pour le surplus, le Tribunal décidera de sa propre procédure et de toutes les questions relatives à la conduite de l'arbitrage.

3. Toutes les décisions du Tribunal seront prises à la majorité.

Article 6

1. Sans préjuger aucune question relative à la charge de la preuve, la procédure devant le Tribunal comportera deux phases : l'une écrite et l'autre orale.

2. Les exposés écrits seront les suivants :

a) Un mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier le 22 février 1986;

b) Un contre-mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier deux mois après la soumission des mémoires;

c) Tout autre exposé que le Tribunal jugera nécessaire.

3. Les audiences débiteront six semaines après la soumission des contre-mémoires.

4. Le Tribunal aura la possibilité de prolonger de 15 jours au maximum les délais ainsi fixés, à la requête de l'une ou l'autre Partie ou à sa propre initiative.

5. Le Greffier notifiera aux Parties une adresse pour le dépôt de leurs exposés écrits et de tous autres documents.

6. Chaque Partie consultera l'autre Partie avant de communiquer à titre de preuve ou d'argument toute correspondance diplomatique ou autre correspondance confidentielle entre la France et le Canada. Les deux Parties conviennent de ne pas invoquer à l'appui de leur propre position ou au détriment de la position de l'autre Partie :

a) Les propositions ou contre-propositions faites en vue de parvenir au présent compromis et à tout arrangement intérimaire applicable dans l'attente de la sentence du Tribunal;

b) Tout arrangement intérimaire de ce type.

7. Les exposés écrits ne pourront être communiqués au public qu'une fois les audiences commencées. Chaque Partie sera responsable de la communication au public de ses propres exposés écrits.

Article 7

1. Le Tribunal siégera à Genève au lieu et, sous réserve de l'alinéa 3 de l'article 6, aux jours et heures qu'il fixera après consultation des agents.

2. Le Tribunal pourra engager le personnel et s'assurer tous services et matériel qu'il jugera nécessaires.

Article 8

1. Les exposés écrits et plaidoiries seront présentés en français ou en anglais. Les décisions du Tribunal seront dans les deux langues. Des comptes rendus intégraux des audiences seront produits chaque jour dans la langue utilisée lors de chaque intervention. Chaque Partie pourra communiquer au public les comptes rendus intégraux de ses plaidoiries.

2. Le Tribunal, en tant que de besoin, pourvoira aux traductions et aux interprétations et conservera un compte rendu intégral de toutes les audiences en français et en anglais.

Article 9

1. La rémunération des membres du Tribunal et du Greffier sera supportée à égalité par les Parties.

2. Les dépenses générales de l'arbitrage seront supportées à égalité par les Parties. Le Greffier consignera le détail de ces dépenses et en rendra compte.

3. Chaque Partie supportera les dépenses encourues par elle dans l'élaboration et la présentation de ces thèses.

Article 10

1. Le Tribunal rendra sa sentence dans les trente jours qui suivent la conclusion des audiences. Ce délai pourra en cas de nécessité être prolongé de 15 jours au maximum par décision du Tribunal. Le Tribunal siégera de la date d'ouverture des audiences jusqu'à la date à laquelle il rendra sa sentence.

2. La sentence du Tribunal sera pleinement motivée. Chacun de ses membres aura le droit d'y joindre une opinion individuelle ou dissidente.

3. Un exemplaire signé du texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente sera immédiatement remis aux agents ou à leurs adjoints par le Président ou par un membre du Tribunal désigné par lui. Chaque Partie pourra rendre public le texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente.

4. La sentence du Tribunal sera définitive et obligatoire et les deux Parties s'obligent à prendre toutes mesures que comporte son exécution.

5. Dans les 60 jours qui suivront la réception de la sentence, l'une ou l'autre Partie pourra déférer au Tribunal toute contestation entre les Parties portant sur l'interprétation et la portée de la sentence.

Article 11

Le présent compromis entrera en vigueur à la date de sa signature.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent compromis.

FAIT en double exemplaire à Paris ce vingt-troisième jour d'octobre 1985, en français et en anglais, chaque texte faisant également foi.

3. L'Accord du 27 mars 1972 relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche a la teneur suivante :

Le Gouvernement français et le Gouvernement canadien,

Considérant que le Gouvernement canadien a jugé nécessaire, en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries, d'adopter certaines dispositions relatives à la délimitation de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada,

Estimant opportun d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche, sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

Le Gouvernement français renonce aux privilèges établis à son profit en matière de pêche par la Convention signée à Londres le 8 avril 1904 entre le Royaume-Uni et la France. Le présent Accord remplace les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada.

Article 2

En contrepartie, le Gouvernement canadien s'engage, dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada sur la côte atlantique, à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éven-

tuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas. Le Gouvernement français s'engage de son côté à accorder la réciprocité aux ressortissants canadiens au large de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 3

Les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pourront continuer à pêcher, du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent à l'est du méridien 61° 30' de longitude ouest, conformément aux dispositions des articles 5 et 6.

Article 4

En raison de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage :

a) Les embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve, et les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve bénéficient du même droit sur les côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon;

b) Les chalutiers français d'une taille maximale de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy) et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

Article 5

Les bâtiments de pêche français visés par les dispositions de l'article 3 ne doivent pas faire porter leur effort de pêche à titre principal sur des espèces de poisson autres que celles qu'ils ont traditionnellement exploitées dans la période de cinq ans précédant immédiatement cet Accord et ne devront pas augmenter substantiellement le niveau de cet effort.

Article 6

1. Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

2. Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

3. Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

Article 7

Le patrouilleur français qui accompagne habituellement les bâtiments de pêche français pourra continuer à exercer sa mission d'assistance dans le golfe du Saint-Laurent.

Article 8

La ligne définie à l'annexe au présent Accord détermine, entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, la limite des eaux territoriales du Canada et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France.

Article 9

Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme portant atteinte aux vues et prétentions futures de l'une ou l'autre Partie concernant les eaux intérieures, les eaux territoriales ou la juridiction en matière de pêche ou de ressources du plateau continental, ni aux accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels l'un ou l'autre Gouvernement est Partie.

Article 10

1. Les Parties contractantes établiront une Commission pour l'examen de tous les différends sur l'application du présent Accord.

2. La Commission comprendra un expert national nommé par chacune des Parties pour dix ans. En outre, les deux Gouvernements désigneront d'un commun accord un troisième expert qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

3. Si, à l'égard de tout différend soumis à la Commission par l'une des Parties contractantes, la Commission n'est pas parvenue, dans un délai d'un mois, à une décision acceptable pour les Parties contractantes, il sera fait appel au troisième expert. La Commission siègera alors comme un tribunal d'arbitrage sous la présidence du troisième expert.

4. Les décisions de la Commission siégeant comme un tribunal d'arbitrage seront prises à la majorité et seront obligatoires pour les Parties contractantes.

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent Accord et y ont apposé leurs sceaux.

FAIT en deux exemplaires à Ottawa, en langues française et anglaise, chaque version faisant également foi, le 27 mars 1972.

4. Les signataires de l'Accord du 27 mars 1972 ont joint à celui-ci un échange de lettres daté du même jour et par lequel le Canada et la France se sont entendus sur le texte qui suit :

Il a été porté à la connaissance du Gouvernement français que certains navires se trouvant dans le golfe du Saint-Laurent avaient rencontré quelques difficultés administratives au moment d'emprunter le détroit de Belle-Isle.

Le Gouvernement français reconnaît que les navires de pêche appelés à utiliser cet itinéraire seront soumis à la réglementation canadienne des pêches et de la pollution qui y est applicable et invitera ses ressortissants à en observer strictement les dispositions.

Il considère que, sous la seule réserve qui précède, les navires français ont à tout moment le droit de passage inoffensif dans le détroit de Belle-Isle.

II. — SITUATION ANTÉRIEURE À 1972 ET APPLICATION DE L'ACCORD JUSQU'À LA NAISSANCE DU DIFFÉREND

5. Les droits conventionnels de pêche que la France a acquis au large des côtes du Canada, à l'issue du conflit qui l'avait opposée à

l'Angleterre, trouvent leur origine dans l'article XIII du Traité de paix et d'amitié signé à Utrecht le 11 avril 1713.

Aux termes de cet article, la France a cédé à la Grande-Bretagne l'île de Terre-Neuve, avec les îles adjacentes, et elle a obtenu, outre la reconnaissance de ses droits de souveraineté sur "l'île dite Cap-Breton et toutes les autres quelconques situées dans l'embouchure et dans le golfe Saint-Laurent", le droit, pour ses sujets, de pêcher et de sécher le poisson dans une zone côtière de l'île de Terre-Neuve s'étendant "depuis le lieu appelé cap de Bonavista jusqu'à l'extrémité septentrionale de ladite île et, de là en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu Pointe-Riche." Cette zone a été, par la suite, traditionnellement désignée sous le nom de "French Shore".

6. Par le Traité définitif de paix entre la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne signé à Paris le 10 février 1763, la France a renoncé au profit de la Grande-Bretagne à toutes ses prétentions et possessions sur la Nouvelle-Ecosse ou Acadie et a garanti "à Sa Majesté britannique, en toute propriété, le Canada avec toutes ses dépendances, ainsi que le Cap-Breton, et toutes les autres îles et côtes dans le golfe et fleuve Saint-Laurent et généralement tout ce qui dépend desdits pays, terres, îles et côtes..." (article IV).

Par l'article V du même Traité de paix, la Grande-Bretagne a confirmé les droits de pêche et de sécherie des sujets de la France dans les termes suivants :

Les sujets de la France auront la liberté de la pêche et de la sécherie sur une partie des côtes de l'île de Terre-Neuve, telle qu'elle est spécifiée par l'article XIII du Traité d'Utrecht, lequel article est renouvelé et confirmé par le présent traité (à l'exception de ce qui regarde l'île du Cap-Breton ainsi que les autres îles et côtes dans l'embouchure et dans le golfe Saint-Laurent) et Sa Majesté britannique consent à laisser aux sujets du Roi Très Chrétien la liberté de pêcher dans le golfe Saint-Laurent, à condition que les sujets de la France n'exercent ladite pêche qu'à la distance de trois lieues de toutes les côtes appartenant à la Grande-Bretagne, soit celles du continent, soit celles des îles situées dans ledit golfe Saint-Laurent et, pour ce qui concerne la pêche sur les côtes de l'île du Cap-Breton, hors dudit golfe, il ne sera permis aux sujets du Roi Très Chrétien d'exercer ladite pêche qu'à la distance de quinze lieues des côtes de l'île du Cap-Breton; et la pêche sur les côtes de la Nouvelle-Ecosse ou Acadie, et partout ailleurs hors dudit golfe, restera sur le pied des traités antérieurs.

Par l'article VI du même Traité du 10 février 1763, la Grande-Bretagne a cédé "les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, en toute propriété, à Sa Majesté Très Chrétienne, pour servir d'abri aux pêcheurs français" à charge pour la France de "ne point fortifier lesdites îles, à n'y établir que des bâtiments civils pour la commodité de la pêche et à n'y entretenir qu'une garde de cinquante hommes pour la police".

7. Le Traité définitif de paix et d'amitié signé à Versailles le 3 septembre 1783 entre la France et la Grande-Bretagne a "renouvelé et confirmé" en son article II les traités antérieurs à la guerre et notamment le Traité d'Utrecht de 1713 et le Traité de Paris de 1763. Par son article IV, il a confirmé le Roi de la Grande-Bretagne dans la propriété de l'île de Terre-Neuve et des îles adjacentes "à l'exception

des îles Saint-Pierre-et-Miquelon, lesquelles sont cédées en toute propriété à Sa Majesté Très Chrétienne”.

Le même Traité de paix a modifié, en son article V, les limites du droit de pêche que la France avait acquis le long du “French Shore” par l’effet de l’article XIII du Traité d’Utrecht de 1713 en prenant acte de l’engagement de la France de renoncer à ce droit de pêche dans le secteur qui s’étend depuis le cap Bonavista jusqu’au cap Saint-Jean et en accordant à la France un nouveau secteur de pêche s’étendant depuis le cap Saint-Jean jusqu’au cap Raye en passant par le nord de l’île. Dans une déclaration jointe au Traité, la Grande-Bretagne s’engageait à prendre “les mesures les plus positives pour prévenir que ses sujets ne troublent en aucune manière, par leur concurrence, la pêche des Français pendant l’exercice temporaire qui leur est accordé sur les côtes de l’île de Terre-Neuve”.

Enfin, en son article VI, le Traité du 3 septembre 1783 disposait que “A l’égard de la pêche dans le golfe de Saint-Laurent, les Français continueront à l’exercer conformément à l’article V du Traité de Paris”.

8. Les droits de pêche de la France ont été ultérieurement confirmés par l’article 15 de la Paix d’Amiens du 27 mars 1802¹³, par l’article XIII du Traité de Paris du 30 mai 1814 qui replaça la situation “sur le même pied qu’en 1792” ainsi que par les articles VIII, IX et XI du Traité du 20 novembre 1815¹⁴.

9. Après échec de la Convention du 14 janvier 1857 et de l’Arrangement du 14 novembre 1885, dont la mise en œuvre s’était heurtée à l’opposition de la législature de Terre-Neuve, la France et la Grande-Bretagne ont conclu, dans l’esprit de l’entente cordiale, la Convention du 8 avril 1904 qui a régi les droits de pêche de la France dans le secteur du French Shore jusqu’en 1972. L’article premier de cette Convention a constaté la renonciation par la France “aux privilèges établis à son profit par l’article XIII du Traité d’Utrecht et confirmés ou modifiés par les dispositions postérieures”.

L’article 2 de la même Convention était rédigé dans les termes suivants :

La France conserve pour ses ressortissants, sur le pied d’égalité avec les sujets britanniques, le droit de pêche dans les eaux territoriales sur la partie de la côte de Terre-Neuve comprise entre le cap Saint-Jean et le cap Raye en passant par le Nord; ce droit s’exercera pendant la saison habituelle de pêche finissant pour tout le monde le 20 octobre de chaque année.

¹³ Art. 15 : Les pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, des îles adjacentes et dans le golfe de Saint-Laurent sont remises sur le même pied où elles étaient avant la guerre. Les pêcheurs français de Terre-Neuve et les habitants des îles Saint-Pierre-et-Miquelon pourront couper les bois qui leur sont nécessaires dans les baies de la Fortune et du Désespoir pendant la première année à compter de la ratification du présent Traité.

¹⁴ Ces trois articles confirment les dispositions du Traité de Paris du 30 mai 1814 (et de l’Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815) dans “celles de leurs dispositions qui n’auraient pas été modifiées par les clauses du présent traité”.

Les Français pourront donc y pêcher toute espèce de poisson, y compris la boëtte, ainsi que les crustacés. Ils pourront entrer dans tout port ou havre de cette côte et s'y procurer des approvisionnements ou de la boëtte et s'y abriter dans les mêmes conditions que les habitants de Terre-Neuve, en restant soumis aux règlements locaux en vigueur; ils pourront aussi pêcher à l'embouchure des rivières, sans toutefois pouvoir dépasser une ligne droite qui serait tirée de l'un à l'autre des points extrêmes du rivage entre lesquels la rivière se jette dans la mer.

Ils devront s'abstenir de faire usage d'engins de pêche fixes (*stake-nets and fixed engines*) sans la permission des autorités locales.

Sur la partie de la côte mentionnée ci-dessus, les Anglais et les Français seront soumis sur le pied d'égalité aux lois et règlements actuellement en vigueur ou qui seraient édictés, dans la suite, pour la prohibition, pendant un temps déterminé, de la pêche de certains poissons ou pour l'amélioration des pêcheries. Il sera donné connaissance au Gouvernement de la République française des lois et règlements nouveaux, trois mois avant l'époque où ceux-ci devront être appliqués.

La police de la pêche sur la partie de la côte susmentionnée, ainsi que celle du trafic illicite des liqueurs et de la contrebande des alcools feront l'objet d'un règlement établi entre les deux gouvernements.

10. Par la suite, lorsque s'est amorcé le mouvement général de remise en cause du droit international de la mer, le Canada a déployé des efforts persistants dans le double souci de préserver ses ressources halieutiques menacées par le développement de la pêche étrangère et de respecter les droits conventionnels et les droits historiques de pêche acquis au cours des temps par certains Etats étrangers.

Faute d'avoir pu obtenir de la part des Etats représentés aux deux premières conférences sur le droit de la mer de 1958 et de 1960 un accord majoritaire au sujet de sa proposition d'élargissement de la mer territoriale à six milles marins et d'établissement d'une zone de pêche exclusive de six autres milles marins, le Canada adopta successivement : la loi du 16 juillet 1964 concernant la mer territoriale et les zones de pêche du Canada, qui a pour objet d'étendre ces zones de pêche à 9 milles marins; la loi du 26 juin 1970 modifiant la précédente et portant à 12 milles marins les eaux territoriales canadiennes et, enfin, le décret du 25 février 1971 qui, sur la base de la loi de 1964 modifiée, établit des lignes de fermeture de pêche dans le golfe du Saint-Laurent, la baie de Fundy, l'entrée Dixon — détroit d'Hécate et le bassin Reine-Charlotte.

L'établissement de ces lignes de fermeture de pêche avait été précédé, le 18 décembre 1970, par une déclaration conjointe du Secrétaire d'Etat aux affaires extérieures et du Ministre de la pêche annonçant l'intention du Gouvernement du Canada "d'entamer des négociations pour mettre fin à l'activité de pêche de certains pays qui, de tradition, font la pêche dans les zones en question, à savoir : le Royaume-Uni, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, le Portugal et l'Espagne. Tout récemment, le Canada a conclu un accord sur les privilèges réciproques de pêche avec les Etats-Unis et l'activité des pêcheurs américains ne sera pas affectée par la promulgation de nos lignes de fermeture des pêches. Il y a aussi d'autres traités avec les Etats-Unis et la France portant sur les eaux de la côte Est du Canada et les droits nés

de ces traités seront respectés aussi'' (Annexe n° 20 du Mémoire français, p. 6 et 7).

11. Entamées sans succès en 1964, les négociations avec la France devaient reprendre en 1971, à un moment où l'évolution du droit de la mer se dessinait nettement en faveur de la reconnaissance de droits étendus au profit des Etats côtiers et où commençait à apparaître l'idée d'une zone économique exclusive de 200 milles marins que devait consacrer ultérieurement la Partie V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982; elles ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972.

12. A partir de 1976, à la demande du Canada, qui souhaitait prendre des mesures de contingentement des prises en vue de permettre la reconstitution et la protection des stocks halieutiques dans le golfe du Saint-Laurent, des conversations périodiques se sont tenues entre les deux Parties afin de déterminer les quantités de poisson que les pêcheurs français pourraient y capturer chaque année. Ces conversations ont conduit à l'adoption de procès-verbaux prévoyant l'application d'un système de quotas aux navires de pêche français visés aux articles 3 et 4, *b*, de l'Accord de pêche franco-canadien du 27 mars 1972. En 1980, certaines "divergences" de vues sont apparues quant aux quantités de captures allouées à ces navires; ces divergences ont été dissipées, le 3 octobre 1980, par un procès-verbal d'accord qui a fixé, avec précision, le volume des captures assigné aux navires de pêche français pour la période de temps s'étendant de 1981 à 1986 inclus.

Ce procès-verbal d'accord est étranger à l'objet du litige soumis au Tribunal, sauf en ce qu'il confirme expressément, en son paragraphe 3, les droits conférés aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972 et précise à cet égard que "ces droits sont exprimés à l'article 4 de l'Accord et resteront effectifs au-delà de 1986". Ce procès-verbal a été reproduit en annexe de leurs mémoires par le Canada sous le n° 53 et par la France sous le n° 23.

13. Pour le surplus, l'exécution de l'Accord du 27 mars 1972 n'a guère soulevé de problèmes entre les Parties jusqu'au moment où la société saint-pierraise Interpêche a sollicité une licence au profit du chalutier-fileteur *La Bretagne*. A partir de ce moment, il est apparu clairement que les positions adoptées par les Parties étaient déterminées, non seulement par des considérations d'ordre juridique, mais aussi par l'inquiétude qu'éprouvait chacune d'elles quant au sort futur de ses droits respectifs.

Du côté canadien, la crainte s'est fait jour de voir la pêche française métropolitaine qui, aux termes de l'article 3 de l'Accord de 1972, devait se retirer du golfe du Saint-Laurent le 15 mai 1986, y rentrer en force sous la forme de 10 chalutiers-usines-congélateurs de 50 mètres de long et dotés chacun d'une capacité de pêche largement supérieure à la capacité de chalutiers de pêche fraîche de même taille. Cette "impression" (Mémoire du Canada, n° 95, p. 68) paraissait reposer

sur deux éléments : d'une part, la pêche dans le golfe par les chalutiers saint-pierrais ne faisait pas l'objet, de la part du Canada, de quotas distincts de ceux alloués aux chalutiers français métropolitains; d'autre part, parallèlement à la demande de licence en faveur de *La Bretagne*, des demandes de licences de pêche dans le golfe étaient introduites en faveur de deux chalutiers de plus de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon (*Islande IV* et *Zélande II*). De l'aveu même du Gouvernement français, il ne pouvait être satisfait à ces dernières demandes que pour la période transitoire prenant fin à la date du 15 mai 1986 et moyennant réimmatriculation de ces chalutiers en France métropolitaine.

Du côté français, la crainte a toujours existé de voir les autorités canadiennes adopter des règlements successifs habilitant des autorités d'un rang de moins en moins élevé à subordonner l'octroi des licences de pêche au respect de prescriptions étrangères à la pêche et à la protection des ressources. Cette impression a manifestement été favorisée, d'une part, par l'existence d'une réglementation obscure et touffue dont il apparaîtra à l'analyse qu'elle débouche sur une compétence totalement discrétionnaire et, d'autre part, par l'insertion dans cette réglementation, le 26 juin 1985, soit après la naissance du différend, d'une clause expresse relative au filetage.

Le Tribunal, qui a pleinement conscience que sa sentence présente plus d'importance pour les relations futures des Parties que pour le passé de celles-ci, s'attachera à démontrer plus loin que, depuis le retrait de la flotte française métropolitaine du golfe du Saint-Laurent, les inquiétudes éprouvées par les Parties quant à l'avenir de leurs droits sont devenues sans objet.

III. — ORIGINE DU DIFFÉREND

14. L'origine immédiate du différend qui oppose les Parties se situe au mois de janvier 1985 lorsque le chalutier français *La Bretagne*, immatriculé à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui avait été autorisé à pêcher au dehors du golfe du Saint-Laurent en 1984, sollicita une licence en vue de procéder, en 1985, à des opérations de pêche à l'intérieur comme à l'extérieur du golfe.

Après avoir accueilli favorablement cette demande le 4 janvier 1985 en ce qui concerne la pêche hors du golfe, les autorités canadiennes ont assorti cette licence d'un "modificatif n° 1" daté du 24 janvier 1985, aux termes duquel "conformément à l'interdiction actuellement imposée par le Canada aux bateaux canadiens de fileter en mer des espèces traditionnelles de poisson de fond, *La Bretagne* n'est autorisée qu'à étêter et éviscérer ses prises de ces espèces dans le golfe du Saint-Laurent".

Cette décision était fondée, par les autorités canadiennes, sur la règle dite "du pied d'égalité" inscrite à l'article 4, *b*, de l'Accord du 27 mars 1972 et justifiée, en fait, par la circonstance que les chalutiers canadiens en activité dans le golfe du Saint-Laurent ne sont pas

autorisés à transformer leurs prises en filets "conformément à une politique de longue date", en vertu de laquelle "le Ministre des pêches et des océans a refusé toutes les demandes qui lui ont été faites d'autoriser le filetage à bord des bateaux de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent et dans la zone de pêche de 200 milles¹⁵".

Dans une note justificative, également datée du 24 janvier 1985 et transmise par l'ambassadeur du Canada à Paris au Ministère français des relations extérieures, la même justification était avancée.

Cette note rappelait : "En reconnaissance des besoins spéciaux des flottilles opérant depuis les ports européens ou d'autres ports de pêche lointains, le Ministère n'a pas appliqué cette politique à leur égard. Nonobstant, la disposition de l'Accord de 1972 prévoyant qu'ils seraient traités sur un "pied d'égalité", le Canada a donc autorisé les bateaux de pêche français qui sont immatriculés dans des ports français de la métropole à utiliser leur équipement de filetage dans le golfe du Saint-Laurent. Il en va autrement des bateaux immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui n'ont pas à voyager d'aussi grandes distances."

15. A la date du 25 janvier 1985, le Ministère français des relations extérieures a protesté contre cette décision des autorités canadiennes en déclarant y voir "un manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord de pêche". A partir de ce moment, les positions respectives des Parties restèrent inchangées malgré un échange de lettres intervenu, les 7 et 27 février 1985, entre les Premiers Ministres du Canada et de la France.

16. A la date du 21 mars 1985, le Premier Ministre français suggérait à son homologue canadien de soumettre le différend à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972. Cette proposition était acceptée par le Premier Ministre du Canada le 28 mars 1985, et le compromis d'arbitrage était signé à Paris le 23 octobre 1985.

IV. — PROCÉDURE

17. Après constitution du Tribunal par l'effet de l'article premier du compromis d'arbitrage du 23 octobre 1985, et conformément à l'article 4 de cet instrument, chaque Partie a désigné son agent dans le délai de trente jours à compter de la signature du compromis, le Canada désignant à cet effet Monsieur Philippe Kirsch, directeur des opérations juridiques au Ministère des affaires extérieures, et la France appelant à cette fonction Monsieur Gilbert Guillaume, conseiller d'Etat, directeur des affaires juridiques au Ministère des relations extérieures. Ces désignations ont été notifiées au Président du Tribunal respectivement le 29 novembre 1985 et le 20 novembre 1985.

¹⁵ Télégramme du Ministère canadien des relations extérieures n° 4608 du 26 janvier 1985 adressé à l'ambassade de France à Ottawa (Annexe n° 14 du Mémoire du Gouvernement français).

Après avoir consulté les Parties conformément à l'article 3 du compromis, les membres du Tribunal sont convenus de désigner en qualité de Greffier du Tribunal Monsieur Bernard Dutoit, professeur à la faculté de droit de Lausanne et directeur du centre universitaire de droit comparé. Cette désignation a été notifiée aux agents des Parties le 24 janvier 1986 par les soins du Président.

18. A la date du 21 février 1986, les Parties ont échangé à Genève et ont remis au Greffier du Tribunal les mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2, *a*, du compromis, ainsi que les annexes accompagnant ces mémoires.

Les contre-mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2, *b*, du compromis ont été échangés, avec leurs annexes respectives, et remis au Greffier du Tribunal le 22 avril 1986. En conséquence et conformément à l'article 9, paragraphe 3, du compromis, la date d'ouverture de la procédure orale a été fixée au mardi 3 juin 1986.

19. Les Parties étant convenues entre elles que l'ordre des plaidoiries serait déterminé par voie de tirage au sort, la France a été appelée à présenter ses arguments en premier lieu.

Au cours des audiences publiques tenues au Centre international des conférences de Genève les 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 et 13 juin 1986, le Tribunal a entendu, pour le Gouvernement de la République française, MM. Guillaume, Plantegenest, Leurquin, Eisemann et Coussirat-Coustère et, pour le Gouvernement du Canada, MM. Kirsch, Smith et McRae. Au cours de la procédure orale, le Tribunal a posé deux questions à la partie canadienne qui y a répondu oralement au cours de la séance du 13 juin.

En outre, à l'audience du 13 juin, le Tribunal a demandé aux deux Parties de lui communiquer, avant le 18 juin, un document supplémentaire et cette demande a été satisfaite dans le délai prescrit.

Se prévalant de la faculté qui lui est offerte par l'article 10, paragraphe 1 du compromis, le Tribunal a décidé de prolonger le délai prévu audit article.

20. Dans la procédure écrite, les conclusions suivantes ont été présentées par les Parties :

Au nom du Gouvernement du Canada :

Vu les faits et les arguments énoncés dans ce mémoire, le Tribunal est prié de juger que :

a) Les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon qui pratiquent la pêche dans le golfe en vertu de l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972 sont en droit d'être traités par le Canada sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens, mais n'ont pas droit à un traitement préférentiel;

b) L'article 4, *b*, prévoyait uniquement la continuation d'une pêche limitée de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe, dont les avantages reviendraient aux habitants des îles;

c) La Bretagne n'a pas le droit d'opérer en tant que chalutier-usine-congélateur à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Au nom du Gouvernement de la République française :

Le Gouvernement français, par les moyens développés dans le présent mémoire, a l'honneur de demander au Tribunal arbitral statuant conformément au droit international et notamment à l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 de décider que le Gouvernement canadien n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, dudit Accord.

Au terme de la procédure orale, l'agent du Gouvernement du Canada a déclaré réaffirmer les conclusions présentées par son Gouvernement dans ses écritures, et l'agent du Gouvernement de la République française a demandé au Tribunal de "décider que le Gouvernement canadien n'était pas fondé et n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*."

V. — OBJET DE LA DEMANDE

21. Le Tribunal commencera par souligner que, ayant été saisi par un compromis qui traduit la commune volonté des Parties, c'est "dans les termes de ce compromis plutôt que dans les conclusions des Parties" qu'il "doit rechercher quels sont les points précis sur lesquels il lui appartient de se prononcer"¹⁶. A cet égard, il y a lieu d'observer que, si le différend qui oppose les Parties est né à l'occasion du refus opposé par les autorités canadiennes à la demande de licence tendant à permettre au navire *La Bretagne* de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent en faisant usage de son appareillage de filetage du poisson, l'article 2 du compromis n'a pas donné mission au Tribunal de juger ce problème concret. Par l'effet de cet article, le Tribunal a été saisi d'une demande en interprétation de caractère objectif et il est donc appelé à dire pour droit si "les chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord" peuvent ou non se voir interdire la pratique du filetage du poisson à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

22. Le Tribunal se doit de souligner également que, si l'objet du différend dont il est saisi consiste en une demande en interprétation de l'Accord du 27 mars 1972, les Parties ont précisé, dans le préambule du compromis d'arbitrage, que le différend portait "sur l'application de l'Accord". En raison de la liaison étroite qui existe entre interprétation et application, le Tribunal est d'avis qu'en déterminant la signification des dispositions à propos desquelles un désaccord est apparu entre les Parties, il ne peut perdre de vue les conséquences qui découlent des circonstances de droit et de fait qui existaient au moment de la naissance du différend.

VI. — THÈSES PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES

23. Bien que la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 ne soit pas en vigueur entre les deux Parties, celles-ci ont invoqué devant le Tribunal les articles 31 et 32 de cette Convention consacrés respectivement à la "règle générale d'interprétation" et aux "moyens complémentaires" d'interprétation des traités.

¹⁶ C.P.J.I. Affaire du *Lotus* — Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n° 10, p. 12.

24. Sur cette base commune, les Parties ont invité le Tribunal à donner de l'Accord du 27 mars 1972 deux interprétations radicalement différentes.

Selon le Canada, le texte de l'Accord du 27 mars 1972 est clair en ce qu'il consacre le droit de pêche des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens et dans le respect, sans discrimination de fait ni de droit, des règlements de pêche canadiens en vertu desquels le filetage dans le golfe est interdit.

La partie canadienne soutient en outre que, en sa qualité de seul Etat côtier du golfe du Saint-Laurent, elle possède, en vertu des principes généraux du droit de la mer, le droit inhérent de gérer les ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive, sous réserve des seules exceptions inscrites dans le texte de l'Accord du 27 mars 1972.

Selon la Partie française, l'article 4, *b*, de l'Accord du 27 mars 1972 est également clair en ce qu'il a pour seul objet le droit de pêche exercé par les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon et que, fileter le poisson pêché n'étant pas pêcher, il n'appartient pas au Canada d'user du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 6 de l'Accord du 27 mars 1972 à des fins autres que la protection des ressources halieutiques de sa zone de pêche exclusive, finalité que les Parties à l'Accord ont pris pleinement en considération en imposant des limites précises de nombre et de taille aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon.

A l'appui de leurs prétentions respectives, les Parties ont invoqué, l'une et l'autre, le sens ordinaire des termes, le contexte ainsi que l'objet et le but de l'Accord sans négliger les moyens complémentaires d'interprétation que constituent les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles l'Accord a été conclu.

25. Le Tribunal est d'avis, comme les Parties elles-mêmes, que les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités reflètent fidèlement les principes généraux qui doivent le guider dans l'interprétation de l'Accord du 27 mars 1972 dont il analysera d'abord le texte.

VII. — CARACTÈRES FONDAMENTAUX DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

26. L'Accord du 27 mars 1972 est un traité conclu entre deux Etats souverains qui crée des droits et des obligations réciproques dans le chef de ces deux Etats.

S'il est vrai que, selon la terminologie utilisée par l'Accord, le droit de "continuer à pêcher" est destiné à profiter à des "bâtiments de pêche" (article 3), à des "embarcations de pêche" (article 4, *a*) et à des "chalutiers" (article 4, *b*), les Etats signataires de l'Accord n'en sont pas moins les seuls titulaires de ces droits de pêche au plan du droit international public et les seuls sujets de droit habilités à en exiger le respect au bénéfice de leurs ressortissants respectifs.

S'agissant plus particulièrement des droits de la France, le lien de rattachement aux îles de Saint-Pierre-et-Miquelon, auquel l'Accord subordonne l'exercice du droit de pêche consacré à l'article 4, *b*, en exigeant que le droit de la France soit exercé par cet Etat au moyen de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon, n'altère en rien cette considération première que l'Etat français, dont les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon font partie intégrante, est le titulaire exclusif du droit de pêche consacré par l'article 4, *b*, de l'Accord.

27. L'article 4 de l'Accord du 27 mars 1972 a cependant été établi "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage".

Le fait qu'à l'intérieur de l'Accord du 27 mars 1972 les Parties ont inséré un article qualifié d'"arrangement" n'affecte ni la nature conventionnelle de cet article ni les principes qui doivent guider le Tribunal dans l'interprétation de celui-ci. Si nuance il y a, celle-ci tient simplement au caractère moins général de l'objet réglé par l'article 4 comparé à l'objet réglé par les autres articles de l'Accord. En revanche, le Tribunal ne saurait négliger la qualification d'arrangement "de voisinage" que les Parties ont, tout au long de leurs négociations et dans le texte même de l'Accord, estimé devoir utiliser pour couvrir l'objet réglé par l'article 4.

Si le concept de "voisinage" est généralement utilisé en vue de désigner une situation de proximité géographique, il est plus spécifiquement utilisé dans le langage juridique pour qualifier des situations de proximité qui, à peine d'engendrer des frictions continues, appellent une collaboration continue au bénéfice des nationaux ou des services publics de deux ou de plusieurs Etats dont les activités s'interpénètrent dans un même espace géographique. Tel est le cas par exemple de l'utilisation des eaux d'un même bassin fluvial, de la prévention de la pollution, du régime des travailleurs frontaliers ou de certaines zones douanières.

En l'espèce, le Tribunal est d'avis que, en qualifiant les normes inscrites dans l'article 4 de l'Accord de 1972 d'arrangement de "voisinage", les Parties ont entendu préciser que les droits de pêche dont la France est titulaire dans le golfe du Saint-Laurent avaient pour bénéficiaires, et pour seuls bénéficiaires, les ressortissants français, personnes physiques ou personnes morales, exerçant la pêche au moyen de chalutiers régulièrement immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les Parties auraient pu déterminer avec plus de précision les bénéficiaires de l'article 4, par exemple en énonçant des exigences relatives à la composition de l'équipage, à la provenance des capitaux des sociétés d'armement ou de pêche exploitant les chalutiers visés à l'article 4 ou au statut de ces sociétés. Le Tribunal ne peut négliger la circonstance que l'article 4 a été débattu au cours des négociations ayant précédé la conclusion de l'Accord, dans le souci manifesté par le Canada d'éviter "*that metropolitan trawlers disguised as local or even trawlers manned by foreign crews but registered in Saint-Pierre might (...) take advantage of any privilege which Canada might be*

willing to concede but only in favour of authentic Saint-Pierre vessels''¹⁷, ni que ce souci s'est heurté au refus de la France de modifier les dispositions qu'elle avait elle-même proposées. Il faut en conclure que l'immatriculation des chalutiers visés à l'article 4, *b*, faite en conformité avec les dispositions de la législation française, a été considérée par les Parties, ensemble avec le principe de bonne foi qui, selon l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, préside nécessairement à l'exécution des traités, comme formant une garantie suffisante contre tout risque d'exercice abusif de ses droits par la Partie française.

Le Tribunal se bornera à rappeler que le droit, pour un Etat, de déterminer par sa législation les conditions d'immatriculation des navires en général, et des bateaux de pêche en particulier, relève de la compétence exclusive de cet Etat, pour autant qu'il existe un lien substantiel entre l'Etat et le navire et que l'Etat du pavillon exerce effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon (Convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, articles 91 et 94, et Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958, article 5).

28. Selon le Tribunal, un arrangement de voisinage du type de celui énoncé à l'article 4 de l'Accord consacre au profit des Parties contractantes la reconnaissance de droits appelés à s'exercer concurremment dans un même secteur géographique et réclame de ce fait, de la part des titulaires de ces droits, mesure et modération dans leur mise en œuvre et coopération dans le règlement des contestations relatives à cette mise en œuvre. Il en est ainsi en l'espèce où le droit de "continuer à pêcher", consacré au profit des navires visés à l'article 4, *b*, doit s'harmoniser avec le droit du Canada d'appliquer ses règlements relatifs à la pêche aux bateaux français opérant à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Le Tribunal attache une particulière importance à cette observation, non seulement parce qu'il est convaincu que l'avenir des relations réciproques des Parties dans la zone du golfe est conditionné par la manière raisonnable dont elles useront de leurs droits respectifs, mais aussi parce que les travaux préparatoires de l'Accord portent trace de cette commune intention (voir *infra*, par. 56 à 58).

29. Le Tribunal relève enfin que, tant à raison de son titre même qu'à raison du contenu de ses articles 2 et 4, l'Accord du 27 mars 1972 appartient à la catégorie des accords de réciprocité, en ce sens qu'il implique un échange de prestations de même nature entre les deux Etats contractants qui se concèdent mutuellement des droits de

¹⁷ Déclaration de M. Wershof au cours des entretiens préliminaires de juillet 1964 — Annexe n° 42 du Mémoire du Canada, p. 14, par. 41 : ... que des chalutiers métropolitains déguisés en chalutiers locaux ou même en chalutiers armés par des équipages étrangers mais immatriculés à Saint-Pierre pourraient... tirer avantage de tout privilège que le Canada pourrait être disposé à accorder uniquement en faveur d'authentiques navires saint-pierrais (*traduction du Tribunal*).

pêche dans des secteurs relevant de leur juridiction respective en la matière.

VIII. — BUT DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

30. S'attachant à l'examen du but poursuivi par les Parties à l'Accord du 27 mars 1972, le Tribunal rappellera que la place que l'interprète se doit d'accorder au but d'un traité est éminemment variable et dépend, dans une large mesure, de la nature du traité en cause.

Dans les traités normatifs ou institutionnels conclus entre un nombre élevé d'Etats et pour une durée indéterminée, le but du traité se détache aisément des finalités poursuivies par chacun des contractants primitifs et acquiert une autonomie objective que l'interprète ne peut méconnaître.

Dans les traités bilatéraux, il en va généralement différemment, chaque partie poursuivant ses intérêts propres et le but commun aux deux parties se résumant dans la conciliation de ces intérêts par voie de compromis.

L'Accord du 27 mars 1972 participe de cette nature. Il est difficilement contestable qu'en s'engageant dans les négociations qui devaient déboucher sur la conclusion de cet Accord le Canada a voulu obtenir l'acquiescement de la France à l'extension de ses limites de pêche et le retrait progressif de la pêche française du golfe du Saint-Laurent. La France, de son côté, a cherché à sauvegarder au maximum les droits qu'elle tenait des dispositions conventionnelles antérieures et à monnayer le retrait de la pêche métropolitaine du golfe contre des avantages substantiels, tant au profit de la pêche métropolitaine dans les futures zones de pêche canadiennes situées hors du golfe qu'au profit de la pêche saint-pierraise.

C'est de la confrontation de ces finalités contradictoires qu'est issu l'Accord du 27 mars 1972 qui a donné naissance à un régime fondé sur un équilibre délicat et fragile entre les droits et devoirs de chacune des Parties. Dans un traité de ce type, il ne paraît pas justifié de voir dans les droits d'une des Parties l'énoncé d'un principe et, dans les droits de l'autre, l'énoncé d'une exception qui justifierait, à ce titre, une interprétation restrictive. Le bon fonctionnement du régime institué par les Parties à l'Accord de 1972 commande de placer sur le même pied les avantages que chacune d'elles a obtenus et d'interpréter les droits de l'une et de l'autre selon le principe de l'effet utile.

31. Conformément aux principes énoncés par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est en fonction de l'équilibre recherché en commun par les Parties entre le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord et le droit de réglementer la pêche dans le golfe du Saint-Laurent appartenant au Canada aux termes de l'article 6 du même Accord que le Tribunal entend répondre à la question qui a été soumise à son examen.

IX. — INTERPRÉTATION DES ARTICLES 4, *b*, ET 6
DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

32. En abordant ce problème, le Tribunal rappellera que, dans l'interprétation qu'elles lui ont proposée, les Parties ont l'une et l'autre longuement commenté l'expression "pied d'égalité" qui figure à l'article 4, *b*.

Selon la France, cette expression, empruntée à l'article II de la Convention du 8 avril 1904 entre la France et la Grande-Bretagne, avait été utilisée en 1904 en vue de préciser que les pêcheurs français pêcheraient dorénavant "en commun" ou "en concurrence" avec les sujets britanniques le long du French Shore et non plus en monopole, ainsi que la France l'avait soutenu antérieurement. La Partie française en a déduit que l'expression "pied d'égalité" avait, dans l'Accord de 1972, le même sens.

Selon le Canada, le principe du "pied d'égalité", qui figure à l'article 4 de l'Accord de 1972, devrait être compris comme énonçant un principe général applicable à l'ensemble des droits conférés à la France par l'Accord; il impliquerait l'octroi aux pêcheurs français du traitement national, tant en ce qui concerne l'application des règlements de pêche canadiens qu'en ce qui concerne l'exercice de la pêche. L'expression "sans discrimination", qui a été utilisée à l'article 6, serait donc synonyme de l'expression "sur pied d'égalité".

33. Le Tribunal tient à souligner que, à la différence de la Convention du 8 avril 1904 qui réglait dans un même article II, et sous le couvert du même principe du "pied d'égalité", l'exercice du droit de pêche et la soumission des pêcheurs français aux lois et règlements britanniques, l'Accord de 1972 règle ces deux objets dans des articles distincts, l'un sous le couvert du principe du pied d'égalité, le second sous le couvert du principe de non-discrimination. Le Tribunal en déduit que les articles 4, *b*, et 6 doivent être interprétés chacun selon le sens ordinaire des termes qu'ils utilisent, compte tenu de leur objet propre, de leur contexte et de la pratique ultérieurement suivie par les Parties dans leur application.

34. S'agissant de l'article 4, *b*, il est clair que le droit de pêche des pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe du Saint-Laurent n'est pas régi, à tous égards, par le traitement national dont bénéficient les pêcheurs canadiens. Aux yeux du Tribunal, il suffit d'observer que la pratique subséquente adoptée par les Parties dans la mise en œuvre des articles 3 et 4, *b*, de l'Accord de 1972, qui contiennent tous deux la clause du pied d'égalité, démontre que le traitement national n'est pas appliqué par le Canada à l'exercice par les pêcheurs français de leur droit de pêche. La différence de traitement se révèle notamment dans la soumission des pêcheurs français à une loi et à des règlements distincts de ceux qui sont appliqués aux pêcheurs canadiens, ainsi que dans l'attribution à la pêche française, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, de quotas différents de ceux qui sont attribués aux pêcheurs canadiens. On ne saurait donc voir dans cet arti-

cle 4, *b*, une disposition énonçant le principe général d'un tel traitement applicable en toutes matières.

Il ne saurait davantage être question, pour interpréter cet article, de recourir exclusivement ni même principalement aux dispositions des anciens traités concernant la pêche exercée par les ressortissants français sur la côte atlantique du Canada. Le texte même de l'article premier de l'Accord de 1972 doit porter le Tribunal à considérer que, par l'échange des consentements intervenus entre les Parties, les dispositions de ce nouvel Accord se sont instantanément et entièrement substituées à tous les traités antérieurs. Sans pour autant nier que l'utilisation des mêmes termes par les mêmes Parties dans des traités successifs portant sur un même objet puisse avoir le même sens, le Tribunal estime que la volonté des Parties d'"adapter" à une situation nouvelle leurs relations réciproques en matière de pêche, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de l'Accord, doit s'entendre comme visant une adaptation, non pas des seuls droits de la France par rapport à ce qu'ils étaient en 1904, mais d'une adaptation des "relations réciproques" des Parties en fonction des modifications apportées par le Canada à la délimitation de sa mer territoriale et de la création par ce même Etat d'une zone de pêche exclusive, que le droit international ignorait en 1904.

En précisant que les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent continuer à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens", l'Accord de 1972 a prévu que le droit de pêche ainsi reconnu aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon s'exerce d'une manière différente de celle dont peut s'exercer le droit de pêche éventuellement reconnu à d'autres bâtiments étrangers dans la zone de pêche du Canada. Ces derniers n'ont, aux termes des accords de pêche conclus par le Canada, qu'un droit d'accès au surplus ou à l'excédent des prises, c'est-à-dire à la part du total admissible des captures (TAC) qui n'est pas pêchée par les navires canadiens, tandis que le droit des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon s'exerce en dehors de toute idée de priorité accordée aux chalutiers canadiens. La clause du pied d'égalité insérée à l'article 4, *b*, apparaît de ce fait comme comportant la reconnaissance, au profit des chalutiers saint-pierrais, d'un droit d'accès à l'exploitation des ressources au même titre que les chalutiers canadiens.

35. Quant à l'article 6 de l'Accord, une divergence fondamentale s'est manifestée entre les Parties à propos du sens à attribuer à l'expression "règlements de pêche canadiens".

Selon la Partie canadienne, l'expression insérée dans l'article 6 effectuerait un renvoi à l'ensemble des dispositions régissant la gestion des pêches au Canada et viserait non seulement les lois et les règlements proprement dits, mais aussi les pratiques administratives autorisées par la loi. Comme il appartient au Ministre des pêches, en vertu du droit canadien, d'autoriser l'octroi à des navires étrangers de licences dans lesquelles sont prescrites les modalités et conditions d'exercice de la pêche, le Canada a fait valoir que, selon son droit

interne, les licences de pêche elles-mêmes font partie intégrante du processus de réglementation. Se fondant sur le pouvoir inhérent de réglementation qu'il tire de sa juridiction exclusive sur sa zone de pêche, le Canada a en outre avancé que son autorité s'étendait à la totalité des activités menées par des navires étrangers pour l'exploitation des ressources biologiques de cette zone et que la réglementation du traitement des prises à bord de ces navires relevait de sa compétence en tant qu'Etat côtier.

La Partie française a par contre établi sa position sur ce point en donnant un contenu limité à l'expression "règlements de pêche", qui devrait, selon elle, être entendue comme désignant les mesures d'ordre général concernant exclusivement la pêche, par quoi il y aurait lieu d'entendre, selon le sens ordinaire des termes autant que selon les législations canadienne et française, les opérations tendant à la capture du poisson. Comme le traitement des prises à bord des navires de pêche ne s'inscrit pas dans le cadre de ces opérations, la France en a déduit qu'une réglementation canadienne portant sur le filetage du poisson n'était pas applicable aux navires français visés à l'article 4 de l'Accord. A titre purement subsidiaire, la France a également soutenu que la décision canadienne interdisant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent ne lui était pas opposable, dans la mesure où cette interdiction ne procédait pas d'un véritable "règlement" au sens de l'article 6.

36. Le Tribunal commencera par faire remarquer que, en prévoyant l'application des règlements de pêche canadiens aux navires français admis à pêcher dans la zone de pêche du Canada, l'article 6 n'a évidemment pas pour effet de ne rendre applicables à ces navires que les seuls règlements existant à l'époque de la conclusion de l'Accord, d'autant que le paragraphe 3 de cet article prévoit expressément la promulgation "de nouveaux règlements applicables". Des documents et renseignements communiqués au Tribunal par les Parties, il ressort d'ailleurs clairement que, dans les zones de pêche créées par le Canada en 1964 et 1970, c'est l'Accord de 1972 qui a rendu la réglementation canadienne des pêches applicable aux navires français; un Règlement sur la protection des pêcheries côtières en date du 17 juillet 1964 avait, en effet, précisé qu'il ne serait pas fait application des lois du Canada sur la pêche dans les secteurs où ces navires exerçaient leurs activités afin de faciliter la conclusion des négociations qui avaient été entamées.

37. En abordant l'examen de la disposition de l'article 6, selon laquelle "les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français", le Tribunal s'attachera d'abord à examiner le contenu de la notion de "règlements de pêche" avant de dégager la portée du principe de non-discrimination.

En stipulant que "les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français" et en précisant "y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlan-

tique du Canada'', les auteurs de l'Accord de 1972 ont utilisé l'expression "règlements de pêche" comme une formule générique englobant l'ensemble des règles applicables aux activités de pêche, la référence à la taille des bateaux semblant indiquer qu'était ainsi visée une finalité particulière, à savoir la limitation de la capacité de pêche de ces bateaux.

Toutefois, cette expression étant contenue dans un accord conclu sans limitation de durée, il ne paraît guère concevable que les Parties aient voulu lui donner un contenu invariable¹⁸. C'est pourquoi, eu égard à l'évolution ultérieure du droit international en matière de pêche maritime, les règles auxquelles se réfère l'expression en cause ne doivent pas seulement être entendues comme celles qui comportent des prescriptions techniques quant aux conditions matérielles d'exercice des activités de pêche, mais également comme celles qui prévoient l'accomplissement de certaines formalités préalables à l'exercice de ces activités.

Le Tribunal constate, en effet, que le contenu même des règlements de pêche adoptés par de nombreux Etats côtiers a connu une certaine évolution depuis 1972. Alors qu'au moment de la conclusion de l'Accord les règlements de pêche en vigueur dans les différents Etats se bornaient généralement à fixer des prescriptions relatives aux zones interdites ou aux périodes de fermeture de la pêche, aux moyens et engins de pêche autorisés, aux variétés, à l'âge et à la taille des espèces susceptibles d'être pêchées, on a assisté depuis lors à un élargissement des domaines couverts par les règlements de pêche, y compris ceux élaborés par chacune des Parties à la présente instance. La préoccupation d'une gestion plus efficace des ressources halieutiques a conduit à l'adoption d'autres modalités de contrôle de l'effort de pêche qui, d'une part, ont pris la forme de quotas de prises répartis entre les différents pêcheurs au sein d'un total autorisé de captures (TAC) et qui, d'autre part, se sont traduites par l'attribution de licences ou de permis de pêche aux bâtiments étrangers. Le système des quotas et des licences de pêche s'est ainsi généralisé et a d'ailleurs été appliqué par le Canada aux navires de pêche français sur la base du Règlement de 1976 sur la protection des pêcheries côtières, qui a constitué la première réglementation d'ensemble applicable à ces navires et qui a fixé les procédures en matière de demande et d'octroi des licences. Le Tribunal constate, à ce sujet, que le Gouvernement français a, par son comportement, accepté l'application de ce système aux navires battant son pavillon et fréquentant les zones de pêche canadiennes.

Si la pratique ultérieure suivie par les Parties dans l'application de l'Accord a ainsi enregistré une extension des domaines couverts par les règlements de pêche, cette extension s'est néanmoins réalisée sans affecter la signification première de l'expression, qui doit donc être comprise selon l'acceptation que lui donne l'usage commun.

¹⁸ C.I.J., arrêt du 19 décembre 1978, *Plateau continental de la mer Egée*, Recueil 1978, p. 32, par. 77.

La Cour internationale de Justice a souligné la valeur de ce principe, aujourd'hui consacré par l'article 31 (par. 1^{er}) de la Convention de Vienne, en déclarant dans son avis consultatif du 3 mars 1950 : " ...le premier devoir d'un tribunal appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte." (*Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Recueil 1950, p. 8).

38. Le contexte dans lequel s'intègre l'expression "règlements de pêche" est d'abord celui de l'article 6 lui-même. Or, cet article contient deux règles rigoureusement parallèles : d'une part, les règlements de pêche canadiens s'appliquent aux bateaux de pêche français dans la zone de pêche canadienne et, d'autre part, les règlements de pêche français s'appliquent aux bateaux canadiens pêchant sur les côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en résulte que l'Accord de 1972, qui met ici en œuvre également une forme de réciprocité, ne fait pas renvoi uniquement au droit interne de l'une ou l'autre des Parties pour la définition de la notion de "règlements de pêche", mais qu'il s'agit là d'une notion commune. En effet, l'Accord de 1972 n'ayant pas donné de cette expression une définition à laquelle il pourrait être fait appel, le Tribunal doit partir de la constatation que l'expression en cause met essentiellement en jeu des éléments tirés du droit interne de chacun des deux Etats. Pour apprécier le sens de l'expression, le Tribunal doit donc considérer que "c'est à des règles généralement acceptées par les systèmes de droit interne (...) et non au droit interne d'un Etat donné" qu'il convient de se référer (C.I.J., arrêt du 5 février 1970, affaire de la *Barcelona Traction*, Recueil 1970, p. 37, par. 50). Telle est d'ailleurs la manière dont peuvent également s'interpréter des expressions équivalentes qui figurent dans de nombreux traités internationaux relatifs à la pêche, où l'on rencontre diverses formulations comme "lois et règlements en matière de pêche", "lois et règlements relatifs à la pêche", "lois qui régissent les activités de pêche". De ce point de vue, il ne fait aucun doute pour le Tribunal que le sens naturel et ordinaire qui s'attache à l'expression "règlements de pêche" consiste à désigner les prescriptions d'ordre législatif ou réglementaire contenues dans les différents droits internes, qui fixent les conditions auxquelles est subordonnée toute activité de capture du poisson et qui tendent généralement à assurer non seulement la protection et la conservation des ressources, mais aussi le maintien du bon ordre sur les lieux de pêche.

39. Le contexte dans lequel il convient de donner effet à la disposition litigieuse est aussi constitué par l'ensemble du texte de l'Accord. Le Tribunal tient à souligner à ce sujet qu'il s'agit d'un accord relatif aux relations réciproques entre les Parties "en matière de pêche" et que, exception faite des articles 7 à 10 qui portent sur des points particuliers, il y est question uniquement des droits reconnus à l'une et l'autre Parties de pratiquer la pêche dans les secteurs et au moyen de navires déterminés par l'Accord. On ne trouve dans l'ensemble du texte aucune disposition qui permette d'ôter à l'expression "règlements de pêche" le sens ordinaire que le Tribunal a précédemment

indiqué. Ce sens ordinaire se trouve même conforté par la référence faite, dans l'échange de lettres joint à l'Accord du 27 mars 1972, à la "réglementation canadienne des pêches" applicable aux navires français empruntant le détroit de Belle-Isle (voir *supra*, par. 4).

Il en découle que les autorités de l'une des Parties ne peuvent pas, sous le couvert d'un règlement de pêche ainsi entendu, assujettir les navires de l'autre Partie à des règles étrangères à l'objet de la pêche.

40. La Partie canadienne cependant, en vue de justifier l'interdiction du filetage en mer dans le golfe du Saint-Laurent, a soutenu par ailleurs que les opérations de traitement du poisson à bord des navires, en tant qu'opérations connexes aux activités de pêche proprement dites, entraient déjà en 1972 dans le cadre des règlements de pêche canadiens applicables aux bâtiments étrangers et que la France ne pouvait, en conséquence, se méprendre sur le champ d'application desdits règlements au moment de la signature de l'Accord.

Pour apprécier dans quelle mesure cette justification est fondée, le Tribunal examinera successivement le contenu et la portée des règlements de pêche successifs que le Canada a adoptés depuis 1972.

41. Les règlements intervenus au Canada depuis la conclusion de l'Accord de 1972 ont été adoptés soit en vertu de la loi de 1970 sur les pêcheries, soit en vertu de la loi de 1970 sur la protection des pêcheries côtières.

La première, qui est un texte de portée générale, ne présente d'intérêt aux fins de la présente affaire, qu'à raison de trois de ses dispositions : d'une part, elle définit un "bateau de pêche" comme étant "tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson" (art. 2); d'autre part, elle indique que le Ministre compétent peut émettre des permis de pêche "à sa discrétion absolue" (art. 7); enfin, à la suite d'un amendement qui lui a été apporté en 1985, elle précise que le mot "pêcherie" doit s'entendre comme désignant "des encroits où, ainsi que des périodes durant lesquelles, ont lieu la pêche et des activités connexes, notamment (...) l'emballage, le transport et le traitement" (art. 2). Promulgué en 1978 en vertu de cette loi, le Règlement concernant la pêche par les bâtiments de pêche étrangers dans les eaux des pêcheries canadiennes établit un certain nombre de prescriptions techniques portant exclusivement sur les périodes de fermeture de la pêche et les zones interdites, le maillage des chaluts et des filets, ainsi que les limites des prises accidentelles.

La loi sur la protection des pêcheries côtières, qui vise essentiellement les navires de pêche étrangers, précise, de son côté, que l'expression "bâtiment de pêche" comprend "tout navire ou bateau ou tout bâtiment de quelque nature qu'il soit, employé : a) à la pêche ou à la transformation du poisson ou au transport du poisson hors des pêcheries..." (art. 2). Elle pose ensuite comme règle fondamentale : "Nul bâtiment de pêche étranger ne doit pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes, à quelque fin que ce soit, sans y être autorisé

par : a) la présente loi ou les règlements, b) une autre loi du Canada, ou c) un traité” [art. 3 (1)]. Elle prévoit enfin l’adoption par le Gouverneur en conseil de “règlements autorisant, par voie de licence ou de permis ou autrement, des bâtiments de pêche étrangers à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes à toute fin mentionnée dans les règlements” [art. 4, a, (i)].

C’est sur la base de cette loi qu’est intervenu en décembre 1976 le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, dont l’objet est d’établir le mode de délivrance des licences de pêche aux navires étrangers et dont les grandes lignes avaient été préalablement communiquées au Gouvernement français en septembre 1976. Ce Règlement, auquel s’est substitué en 1978 un nouveau texte ayant le même objet, prévoit que le Ministre des pêches peut délivrer une licence autorisant un navire de pêche étranger à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes pour une ou plusieurs des onze finalités différentes qu’il énumère, parmi lesquelles : “pratiquer la pêche commerciale”, “traiter le poisson en mer”, “transporter le poisson à partir des zones de pêche” [art. 5 (1) a]. Il précise en outre que “le bâtiment et son équipage ne doivent s’adonner qu’aux activités autorisées en vertu de la licence” (art. 11 (1) b). Par un amendement adopté le 26 juin 1985, a été incorporée dans ce Règlement une définition du “traitement”, selon laquelle celui-ci comprend : “le nettoyage, le filetage, la mise en tubes, la mise en glace, l’emballage, la mise en conserve, la congélation, le fumage, le salage, la cuisson, le saumurage, le séchage et toute autre façon de préparer le poisson pour sa mise en marché” (art. 2).

42. La réglementation canadienne, qui vient d’être rapidement décrite, appelle de la part du Tribunal les observations suivantes, qui tiennent compte à la fois des documents écrits et des commentaires oraux présentés par la Partie canadienne au sujet d’un ensemble de règles particulièrement complexe. Si les textes législatifs et réglementaires canadiens ne contiennent par eux-mêmes aucune norme réglementant précisément le traitement du poisson en mer, la faculté d’interdire certaines formes de traitement résulte de la combinaison de divers textes et repose sur un système de délégations successives de pouvoirs. Il s’agit, tout d’abord, de la mention faite du traitement ou de la transformation du poisson dans la définition de l’expression “navire de pêche” donnée par les deux lois de 1970. Il s’agit ensuite du renvoi aux règlements pour la détermination des activités auxquelles peuvent se livrer les navires de pêche étrangers. Il s’agit enfin de la reconnaissance du pouvoir purement discrétionnaire du Ministre des pêches et des océans, ou de son délégué, pour ce qui concerne la délivrance d’une licence et la fixation, dans cette licence même, des activités permises au navire de pêche étranger auquel elle est délivrée. On se trouve donc en présence d’un régime d’autorisations individuelles délivrées discrétionnairement, les modalités et conditions d’exercice des activités autorisées n’apparaissant que dans les autorisations individuelles.

Le Tribunal constate, d’autre part, que la Loi sur la protection des pêcheries côtières fait une distinction entre les navires de pêche

étrangers autorisés à pénétrer dans les eaux canadiennes par une licence émise en application d'un règlement adopté en vertu de cette loi et ceux autorisés à y pénétrer en vertu d'un traité. Comme le Tribunal l'a déjà souligné, ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur des Règlements de 1976 et 1978, pris en application de cette loi, que les navires de pêche français ont été soumis au régime des licences, sans que ce régime ait pu affecter le droit de pêche consacré par l'Accord de 1972. Des informations dont il a pu disposer, le Tribunal a retenu que les licences délivrées à ces navires ont toujours comporté jusqu'aux événements ayant donné naissance au présent litige, l'autorisation de pratiquer la pêche commerciale, d'effectuer des opérations de traitement du poisson, de transporter et de transborder du poisson, des agrès et des fournitures, ainsi que d'entrer dans certains ports canadiens, pour obtenir de la boëtte, des fournitures ou des agrès ou pour effectuer des réparations. Toutefois, le mode de traitement du poisson en mer n'était spécifié ni dans les règlements, ni dans les licences de pêche. Ce n'est que le 26 juin 1985, soit postérieurement à la naissance du présent litige, qu'a été introduite dans le Règlement sur la protection des pêcheries côtières la définition du "traitement" que le Tribunal a précédemment rappelée. Jusque là, une simple note infrapaginale, imprimée en caractères minuscules sur les formulaires de demande de licence de pêche, comportait l'indication suivante : "Recenser le matériel de transformation tel que les machines à étêter, à éviscérer, à dépouiller et à fileter, les machines et le matériel de cuisson, de mise en boîtes et en tubes, de congélation, d'emballage, de réduction (farine et huile)". Les mentions ainsi exigées par des formulaires administratifs à titre de renseignements, de même que les précisions demandées concernant les équipements de communications et les moyens électroniques, ainsi que les installations d'entreposage à bord des navires de pêche, pouvaient difficilement apparaître comme ayant la portée de conditions d'octroi ou de refus des licences demandées.

43. Le Tribunal tire de ces constatations la conclusion que l'interdiction de filetage, dont s'est réclamé le Canada, ne s'est jamais concrétisée en une règle générale de conduite énoncée dans un règlement de pêche, mais a consisté uniquement en un refus discrétionnaire, de portée individuelle, fondé sur des lois et règlements prévoyant des délégations de pouvoirs du législateur au Gouverneur en Conseil, du Gouverneur en Conseil au Ministre et du Ministre à une autorité administrative, lois et règlements se bornant par ailleurs soit à définir le "bateau de pêche", soit à exiger des renseignements sur le type d'engins et le matériel se trouvant à bord du bateau. Il apparaît ainsi au Tribunal qu'au moment de la conclusion de l'Accord de 1972 il n'existait aucune réglementation du traitement du poisson dans le droit canadien, pour la double raison que ni la simple mention de cette expression dans la définition du navire de pêche, ni les prescriptions relatives aux renseignements exigés par la suite en vue de l'octroi d'une licence à des chalutiers bénéficiant d'un droit de pêche en vertu d'un traité ne sauraient être assimilées à une réglementation de la pêche,

aussi bien dans le langage usuel que dans la conception commune que pouvaient en avoir les Parties. On ne peut dès lors pas présumer, comme le soutient le Canada, que le Gouvernement français pouvait savoir, en 1972, que les opérations de traitement du poisson à bord des navires étrangers entraient dans le cadre des règlements de pêche canadiens. Il en résulte qu'en employant l'expression "règlements de pêche canadiens" les Parties pouvaient difficilement avoir en vue, à l'époque, des règlements portant sur le traitement du poisson à bord des navires de pêche.

Le Tribunal ne peut, en conséquence, accueillir l'argumentation du Canada sur ce point, car il lui faut avant tout tenir compte de ce que la Cour internationale de Justice a appelé "la nécessité primordiale d'interpréter un instrument donné conformément aux intentions qu'ont eues les Parties lors de sa conclusion" (C.I.J., Avis consultatif du 21 juin 1971, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Recueil 1971, p. 31, par. 53).

44. Le Tribunal ne peut manquer d'observer que, dans le souci de justifier l'interdiction du filetage en mer qu'il entend opposer aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord, le Canada ne s'est pas borné à invoquer sa réglementation de la pêche, à laquelle l'article 6 de l'Accord aurait fait renvoi. Il s'est aussi réclamé d'une "politique" selon laquelle le filetage en mer des poissons de fond est interdit aux pêcheurs canadiens, d'où il résulterait, en vertu du principe du pied d'égalité conçu comme un principe général de traitement national, que cette interdiction doit également être appliquée aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord. Cette justification, qui est d'ailleurs la seule invoquée dans le modificatif n° 1 de la licence de pêche accordée à *La Bretagne*, a ensuite été reprise dans une note diplomatique du 4 février 1985 adressée par l'ambassade du Canada à Paris au Ministère français des relations extérieures (Mémoire français, vol. II, annexes, n° 16). Cette note diplomatique souligne que, si le Gouvernement français n'a pas été informé de la politique canadienne relative au filetage en mer, c'est parce qu'"il s'agit d'une politique de longue date qui ne relève pas de 'nouveaux règlements' " dont le Canada aurait dû aviser la France, ainsi que l'exige l'article 6, paragraphe 3, de l'Accord de 1972. Cette dernière affirmation permettrait sans doute au Tribunal d'écarter du débat la justification par laquelle le Canada a cherché à renforcer celle qu'il a fondée sur les règlements de pêche canadiens, puisque aussi bien le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, ne peut être limité, en dehors des dispositions contenues dans l'Accord lui-même, que par des "règlements de pêche".

45. Le Tribunal croit toutefois utile de relever la forme dans laquelle s'est exprimée la "politique" adoptée par le Canada à l'égard des chalutiers-usines congélateurs, afin de tenir compte des commentaires que les Parties elles-mêmes ont estimé devoir y consacrer. Il ressort des documents soumis au Tribunal que la politique canadienne dont il est ici question, après avoir été longtemps hésitante, a été

définie pour la première fois le 30 novembre 1979 dans un "communiqué", par lequel le Ministre des pêches et des océans annonçait les critères qu'il se proposait d'adopter à l'égard des demandes de permis pour ce type de chalutiers et où il précisait, s'agissant du filetage, que cette pratique ne serait autorisée que pour le traitement des seules espèces non conventionnelles, à l'exclusion des espèces conventionnelles de poisson de fond (Mémoire canadien, annexes, n° 20). Cette politique ne restera d'ailleurs pas inchangée. Amendée le 25 septembre 1983 par l'article 12 de l'Accord fédéral-provincial relatif à la pêche de la morue du nord, elle sera encore assouplie à la suite d'une étude du Ministère des pêches et des océans intitulée "document de travail" et datée du mois d'août 1985, selon laquelle "les chalutiers-usines congélateurs sont plus rentables que les chalutiers de pêche fraîche, la différence augmentant proportionnellement à la distance entre le port d'attache et les lieux de pêche" (Mémoire français, annexes, n° 24, appendice A, p. 26). Le 8 octobre 1985, un nouveau "communiqué" a annoncé l'octroi de trois permis de pêche à des chalutiers-usines congélateurs opérant sur la côte est, pour une période de cinq ans, en vue de "permettre aux entreprises canadiennes de tirer avantage de nouvelles techniques" et de "profiter de toutes les options de commercialisation qui leur seront offertes" (Mémoire canadien, annexes, n° 21; Mémoire français, vol. II, annexes, n° 25). Dans le souci de tranquilliser les pêcheurs de Terre-Neuve attachés à la pêche traditionnelle, ce communiqué précise que la décision ainsi prise "ne signifie pas un changement important à la philosophie professée par le Gouvernement du Canada envers la pêche traditionnelle de la côte atlantique". C'est par ce même communiqué qu'il est clairement précisé : "On ne permettra pas l'exploitation d'un chalutier-usine dans le golfe du Saint-Laurent ou la baie de Fundy."

46. Sur la base de la documentation dont il a pu disposer, le Tribunal estime être en mesure de formuler un certain nombre d'appréciations concernant la portée de la politique canadienne ainsi rappelée :

1) Aucune autorisation de filetage en mer n'a été accordée à des navires de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent, sans qu'il soit possible de dire si, avant 1979, ce fait résultait d'une politique délibérée du Gouvernement canadien ou de l'absence de toute demande en ce sens introduite par des entreprises canadiennes.

2) Durant la période transitoire qui a expiré le 15 mai 1986, le filetage en mer a été pratiqué dans le golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français immatriculés en métropole, sans que la politique canadienne en la matière leur soit opposée.

3) Il est difficile de voir une "politique de longue date" dans une pratique qui a été annoncée en 1979 seulement, qui a été longtemps hésitante et qui demeure de surcroît empirique.

4) L'argument fondé sur une politique d'interdiction de certaines formes de traitement du poisson en mer confirme le caractère purement discrétionnaire que le Canada attache aux décisions individuelles d'octroi ou de refus des licences de pêche.

5) En tout état de cause, une politique de pur fait dans l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire, annoncée tardivement comme telle sous la forme de communiqués de presse, ne saurait être considérée par le Tribunal comme tenant lieu de "règlements de pêche" au sens de l'article 6 de l'Accord de 1972.

47. Eu égard aux considérations précédentes le Tribunal en arrive à la conclusion que ni la technique réglementaire d'habilitations successives débouchant sur l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire s'incarnant dans des décisions individuelles, ni l'encadrement d'une telle technique par des directives qualifiées de "politique" ou de "philosophie" ne répondent à la notion de règlements de pêche, entendue selon le sens ordinaire des termes et la pratique usuelle qui en est faite.

Le Tribunal n'attache toutefois qu'une valeur relative à cette conclusion, car il importe moins, à ses yeux, de savoir si la législation canadienne contient ou non une prohibition du filetage, concrétisée dans un règlement de pêche canadien, que de déterminer si une telle prohibition pouvait être édictée ou pourrait l'être dans l'avenir, sans méconnaître l'objet et le but de l'Accord du 27 mars 1972.

48. S'agissant du principe de non-discrimination énoncé à l'article 6 de l'Accord de 1972, le Tribunal observe que la portée de ce principe est nécessairement limitée, eu égard à la circonstance que les règlements appliqués par le Canada aux bateaux de pêche français sont différents de ceux appliqués aux bateaux de pêche canadiens, comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le souligner. Il va de soi que, dans l'exercice de la pleine souveraineté dont il dispose à l'égard de ses nationaux, il ne suffit pas que le Canada leur interdise une activité déterminée pour qu'il puisse, dans sa zone de pêche, faire application de la même interdiction aux ressortissants français y bénéficiant d'un droit de pêche reconnu par un traité, car il ne peut invoquer sa pleine souveraineté dans une zone où il n'exerce que des compétences de nature fonctionnelle. En outre, quant au domaine couvert par le principe de non-discrimination, le Tribunal est d'avis que ce principe ne concerne que l'application des règlements de pêche, au sens où ils ont été précédemment définis, et qu'il ne saurait donc jouer en matière de traitement des prises en mer.

X. — EVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER DEPUIS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

49. Appelé à statuer "conformément au droit international", le Tribunal se trouve dans l'obligation de tenir compte également "de toute règle pertinente de droit international applicable entre les Parties", selon l'article 31, paragraphe 3, litt. c, de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans leurs plaidoiries, les deux Parties ont, en effet, tiré argument des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'appui de leurs thèses respectives. Le Canada, en particulier, tant dans ses écritures qu'au cours de

la procédure orale, n'a pas manqué de faire état de l'évolution qu'a connue le droit international de la mer postérieurement à l'Accord du 27 mars 1972. De fait, cette évolution a été considérable, notamment en ce qu'elle a consacré la reconnaissance, au profit des Etats côtiers, de droits et de pouvoirs accrus en matière d'exploitation et de conservation des ressources biologiques dans des zones étendues au-delà de leur mer territoriale. La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et la pratique suivie par les Etats en matière de pêches maritimes pendant le déroulement même de cette conférence ont cristallisé et consacré une nouvelle règle internationale, selon laquelle, dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier dispose de droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles. Il s'agit là d'une règle reconnue par les deux Etats Parties à la présente instance. La France ayant institué en 1977 une zone économique, et le Canada ayant pour sa part créé dès 1971 des zones de pêche qu'il a ensuite élargies en 1977, le Tribunal s'estime autorisé à considérer qu'entre les Parties les concepts de zone économique et de zone de pêche sont tenus pour équivalents sous le rapport des droits qu'y exerce un Etat côtier sur les ressources biologiques de la mer.

50. Avant d'analyser plus avant la portée de cette évolution, le Tribunal croit devoir rappeler que celle-ci se situe, quant au problème de l'exploitation des ressources halieutiques, dans la ligne de la finalité poursuivie depuis plus d'un demi-siècle par les conférences internationales consacrées au droit de la mer ou portant sur les pêches maritimes. La protection des ressources contre le danger de surexploitation a constamment été la préoccupation essentielle de ces conférences en ce domaine. L'Acte final de la Conférence tenue à La Haye en 1930 contenait une recommandation dans laquelle était déjà affirmée la nécessité d'adopter les "mesures de protection et de collaboration qui s'imposent pour la protection des richesses qui constituent un patrimoine commun"¹⁹. La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958, traduisait la même préoccupation et préconisait "des mesures rendant possible le rendement optimal constant de ces ressources", de manière à "assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine" (art. 2). Le même souci de conservation des ressources biologiques des mers et des océans apparaît aujourd'hui dans le préambule de la Convention du 10 décembre 1982 et anime les dispositions de ses articles 61 à 72. S'il est vrai, comme le Canada l'a justement relevé, que l'article 56 de cette Convention reconnaît à l'Etat côtier des droits souverains, non seulement en matière d'exploitation des ressources naturelles, mais aussi en ce qui concerne la gestion de ses ressources, il n'apparaît pas cependant que ce pouvoir de gestion, que la Convention associe constamment à l'idée de conservation, ait précisément d'autres

¹⁹ Voir G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, Paris, 1934, tome III, p. 472, note 3.

fins que la conservation des ressources; il se présente avant tout comme une fonction d'administration que l'Etat côtier est désormais réputé le mieux à même d'exercer, mais qui demeure cependant une fonction d'intérêt général. Ce souci majeur de protéger les ressources biologiques par une gestion équilibrée de celles-ci a également été celui qui a animé l'Etat canadien dans chacune des étapes qu'il a parcourues dans l'extension progressive de ses limites de pêche. Lorsque le Canada décida de créer une zone de pêche exclusive dans le golfe du Saint-Laurent, le Ministre des affaires extérieures invoquait, le 17 avril 1970, "l'impérieuse nécessité d'assurer l'administration et la conservation de nos ressources en poisson"²⁰. Le 4 juin 1976, le Secrétaire d'Etat aux affaires extérieures précisait que la décision canadienne d'extension des limites de pêche était fondée sur "*Canada's obligation as a good steward or custodian to protect and preserve a perishable resource which is increasingly threatened with depletion while growing in importance as a source of food for the world at large. It is action that will ensure the fishery resources off the Canadian coast can be managed wisely for the benefit of Canadians and indeed, of the entire world.*"²¹ Cette finalité générale méritait d'être soulignée parce qu'elle présente en l'espèce une pertinence certaine, le préambule de l'Accord de 1972 rappelant les dispositions adoptées par le Gouvernement canadien "en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries".

51. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de remarquer que l'Accord de 1972, conclu sans limitation de durée, traduisait le souci commun des deux Etats "d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche" (préambule). Ce faisant, les deux Etats entendaient vraisemblablement situer leur accord dans la perspective du développement du nouveau droit de la mer alors en gestation. De ce seul fait, il apparaît incontestable que l'Accord de 1972 n'a pas pu figer totalement la situation existant au moment de sa signature, en particulier en ce qui concerne les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, comme l'a révélé la conduite subséquente des Parties en matière d'application du régime de licences et de quotas (voir *supra*, par. 37). On ne peut pour autant en inférer que l'évolution du droit international de la mer et l'adoption de la nouvelle Convention de 1982 ont modifié fondamentalement l'équilibre des droits et obligations réalisé entre les Parties par l'Accord du 27 mars 1972.

²⁰ Chambre des Communes, débats, session 1969-1970, tome 114, p. 6016; cité d'après J.Y. Morin, *Annuaire canadien de droit international*, 1970, p. 199.

²¹ *Annuaire canadien de droit international*, 1977, p. 327 et 328 : "... l'obligation du Canada, comme bon serviteur ou gardien, chargé de protéger et de préserver une ressource épuisable qui est de plus en plus menacée d'extinction, alors que croît son importance comme ressource d'alimentation pour le monde dans son ensemble. Cette décision, qui garantira les ressources de pêche au large de la côte canadienne, permettra une gestion harmonieuse au profit des Canadiens, et bien sûr du monde entier. (*Traduction du Tribunal.*)

Même si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer faisait actuellement droit entre les deux Parties, le Tribunal note qu'elle ne porterait cependant pas atteinte au régime conventionnel établi par l'Accord de 1972, en raison de la clause contenue dans son article 311, paragraphe 2, selon lequel : "La Convention ne modifie en rien les droits et obligations des Etats Parties qui découlent d'autres traités compatibles avec elle, et qui ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres Etats Parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci". Le Tribunal constate que, bien qu'elle ait été signée par le Canada et par la France, cette Convention n'est cependant pas encore entrée en vigueur. Il ne peut donc être éventuellement fait appel à ses dispositions, notamment celles qui portent de manière détaillée sur les pouvoirs de réglementation de l'Etat côtier, que si elles apparaissent comme l'énoncé de règles généralement acceptées et dans la mesure où elles sont effectivement l'expression de règles coutumières applicables entre les Parties à l'instance.

52. En matière de conservation des ressources biologiques, l'article 61 de la Convention sur le droit de la mer reconnaît à l'Etat côtier le droit de veiller au maintien de ces ressources par l'adoption de "mesures appropriées de conservation et de gestion". Celles-ci doivent viser à assurer "le rendement constant maximal", eu égard notamment aux "besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche", par quoi il y a lieu d'entendre, selon le Tribunal, les besoins desdites collectivités en matière de ressources et non l'ensemble des besoins et intérêts économiques étrangers à cet objet. Le Tribunal constate à ce sujet que ce sont précisément les besoins des pêcheurs canadiens établis sur les rives du golfe du Saint-Laurent qui, ensemble avec les intérêts des pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon, ont été pris en considération par les Parties dans le régime conventionnel établi par l'article 4, *b*, de l'Accord, combiné, comme il l'est aujourd'hui, avec un régime de quotas et de licences mis en place par les Parties depuis 1977. En ce qui concerne l'exploitation des ressources biologiques, dont traite l'article 62 de la Convention de 1982, il apparaît au Tribunal que cet article énonce à la fois les droits et les obligations de l'Etat côtier quant à l'accès des pêcheurs étrangers à sa zone économique exclusive. Il énumère, en particulier, les domaines sur lesquels peuvent porter les lois et règlements de l'Etat côtier qui sont applicables aux ressortissants étrangers exploitant les ressources biologiques de cette zone. Même si l'énumération qui est ainsi faite ne présente pas de caractère exhaustif, il ne semble pas que le pouvoir de réglementation de l'Etat côtier comprenne normalement celui de réglementer des matières d'une nature différente de celles qui y sont décrites. Non seulement il n'y est pas fait mention du traitement du poisson en mer, mais lorsque l'article 62, paragraphe 4, litt. *c*, prévoit que la réglementation de l'Etat côtier peut porter sur le type, la taille et le nombre des "engins" utilisés par les navires de pêche, il s'agit uniquement des "engins de pêche", comme l'indique le litt. *a* du même

paragraphe²²; ce qui n'est manifestement pas le cas des appareils de filetage, les machines de traitement du poisson ne pouvant pas être assimilées à des engins de pêche, au sens ordinaire des termes. Aux yeux du Tribunal, une éventuelle réglementation du filetage en mer ne saurait donc trouver *a priori* sa justification dans les pouvoirs reconnus à l'Etat côtier par les nouvelles règles du droit de le mer.

53. Le Tribunal n'ignore pas cependant que, nonobstant l'absence de toute mention expresse du traitement du poisson en mer dans l'article 62 de la Convention, quelques Etats côtiers ont adopté dans leur législation interne des dispositions relatives au traitement des prises à bord des navires étrangers autorisés à pratiquer la pêche dans les eaux relevant de leur juridiction nationale. Ces dispositions, qui s'appliquent non à l'activité de pêche elle-même mais à des activités qui se situent après la capture du poisson, apparaissent, pour les Etats qui en sont les auteurs, comme un élément d'une politique particulière définie en fonction de leurs propres objectifs économiques et sociaux.

Il en est ainsi lorsqu'un Etat côtier, afin de préserver des emplois à terre ou de développer ses propres industries de transformation, n'autorise des navires étrangers à pêcher dans sa zone économique qu'à la condition de débarquer leurs prises sur son territoire, interdisant par là-même en fait toute transformation en mer de ces prises. Des dispositions de cette nature, qui peuvent trouver leur fondement dans l'article 62, paragraphe 4, litt. *h*, de la Convention ("déchargement de la totalité ou d'une partie des captures de ces navires dans les ports de l'Etat côtier"), ne sont toutefois applicables à des navires étrangers que si l'Etat côtier, agissant dans le cadre de ses droits souverains, n'est lié par aucun traité ou si pareille disposition est inscrite dans un traité particulier conclu par l'Etat côtier. De même, si la réglementation de l'Etat côtier peut, en vertu de la litt. *c*, de l'article 62-4°, porter sur le "type", la "taille" et le "nombre" des navires de pêche utilisés, il est hors de doute que cette disposition doit céder le pas devant le texte d'un traité qui aurait expressément réglé ces trois matières, ce qui est précisément le cas de l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972.

54. Le Tribunal relèvera enfin que, à l'instar de l'exercice de toute compétence quelconque, l'exercice d'une compétence de réglementation est toujours lié par la règle du raisonnable, invoquée par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Barcelona Traction* lorsqu'elle a déclaré : "La cour estime que, dans le domaine de la

²² Dans l'article 62, para. 4, litt. *a*, le texte français comporte l'expression "navires et engins de pêche", comme le texte espagnol : "*buques y equipo de pesca*". Le texte anglais porte "*fishing vessels and equipment*", le mot "*fishing*" se rapportant manifestement aux deux mots qui suivent, comme dans le texte russe, "*rybolovnych sudov i oborudovaniya*", où l'adjectif "*rybolovnych*" ("de pêche") se rapporte également aux mots "navires" et "équipement". Le texte chinois mentionne "*yu chuan*" ("navires de pêche") et "*pu lao she bei*" ("engins de pêche"), tandis que le texte arabe utilise l'expression "*lisoufon al sayed oua mouadatiha*" ("navires de pêche et leur équipement").

protection diplomatique comme dans tous les autres domaines, le droit international exige une application raisonnable" (*C.I.J., Recueil 1970*, p. 48, par. 93). Cette règle commande à l'Etat de proportionner son comportement au but légalement poursuivi et en tenant dûment compte des droits et libertés concédés à un autre Etat.

Ce principe a été clairement énoncé par la Cour permanente d'arbitrage dans la sentence qu'elle a rendue le 7 septembre 1910, dans l'affaire des *Pêcheries de l'Atlantique Nord*²³, lorsqu'elle a jugé que l'exercice par la Grande-Bretagne de son pouvoir de faire des règlements de pêche était limité par le Traité anglo-américain de 1818 "en ce que ces règlements doivent être faits *bona fide* et ne doivent pas contenir une violation dudit traité". Et la sentence avait considéré que seuls apparaissaient comme raisonnables les règlements "appropriés ou nécessaires pour la protection et la conservation de ces pêcheries, ou désirables ou nécessaires pour des motifs d'ordre public et moral sans immixtion non nécessaire dans la pêche elle-même"; ce qui avait conduit les arbitres à estimer qu'était au contraire déraisonnable la prétention de la Grande-Bretagne d'interdire aux Etats-Unis, dont les habitants étaient les bénéficiaires du traité, d'employer comme membres d'équipage des non-habitants du territoire américain.

Dans ces conditions, le Tribunal est d'avis que le Canada ne peut user de son pouvoir de réglementation à l'égard des chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972 que d'une manière raisonnable, c'est-à-dire sans subordonner l'exercice du droit de pêche que ces navires tiennent de l'Accord à des conditions qui rendent en fait cet exercice impossible.

55. Sans pour autant dénier au Canada le pouvoir qu'il tient du droit international général d'apprécier souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser des licences à certains types de navires étrangers en fonction de critères définis par lui seul, le Tribunal considère que le Canada ne dispose pas de la même latitude dans le cadre de l'Accord de 1972. Cet Accord a, en effet, déterminé le type de navires saint-pierrais qui peuvent pratiquer la pêche dans le golfe en précisant qu'il s'agit de "chalutiers". Sans doute existe-t-il, au sein de ce type de navires de pêche, plusieurs catégories particulières, comme l'indique le bordereau descriptif des bâtiments de pêche étrangers qui doit être adressé aux autorités canadiennes à l'appui de toute demande de licence et qui prévoit que le demandeur doit préciser s'il s'agit "d'un chalutier latéral, d'un chalutier à pêche arrière, d'un chalutier-bœuf". A cette première distinction, qui repose sur la technique de chalutage, s'ajoute une autre distinction, sur laquelle les deux Parties ont insisté dans leurs plaidoiries, entre les chalutiers de pêche fraîche et les chalutiers congélateurs, qui se fonde sur le genre de produit débarqué par le navire à son retour de pêche. Mais l'Accord de 1972 n'est pas entré dans ces distinctions particulières et n'a retenu

²³ Voir texte original de la sentence dans *O.N.U., Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI, p. 189, et A.J.I.L. 1910, p. 968, et texte français dans R.G.D.I.P. 1912, p. 462.

que la catégorie générale des chalutiers, alors que l'existence de chalutiers congélateurs était parfaitement connue des Parties.

Or, de même que cet Accord n'a pas eu pour effet de figer totalement les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, il n'a pas davantage gelé toute évolution des techniques de pêche et des équipements à bord des navires de pêche immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon. En prétendant exercer le droit d'interdire tel ou tel type de traitement, en particulier le filetage, à bord de ces navires, le Canada entend se réserver en fait le droit de contrôler le type de chalutiers et le mode d'exploitation des navires autorisés par l'Accord de 1972 à continuer à pêcher à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

56. Il est vrai que le Canada a soutenu, tant dans ses écritures que dans ses plaidoiries, que l'interdiction du filetage était motivée par sa volonté de préserver les ressources biologiques du golfe du Saint-Laurent, à raison de la menace que représenterait pour celles-ci l'utilisation de chalutiers-usines congélateurs basés à Saint-Pierre-et-Miquelon. Selon le Canada, l'introduction éventuelle dans le golfe de 10 navires de ce type serait contraire à l'esprit même de l'Accord de 1972 et notamment au but particulier poursuivi par son article 4.

En vue d'éclairer sa position sur ce point, la partie canadienne a produit les comptes rendus des entretiens préliminaires (*preliminary talks*) tenus en 1964 et des négociations tenues en 1971. Le Canada, après avoir indiqué que ces procès-verbaux, reproduits aux annexes 41 à 43 de son mémoire, avaient été établis par la délégation canadienne et n'avaient pas été agréés par les deux Parties, a toutefois pris le soin de préciser que ces documents ne constituent pas des "travaux préparatoires en bonne et due forme", mais "reflètent les déclarations faites lors des négociations, les intentions exprimées par le Canada et l'interprétation canadienne des intentions exprimées par la France" (Mémoire du Canada, p. 32, par. 41).

La Partie française a informé le Tribunal qu'elle n'avait trouvé dans ses archives aucun compte rendu des entretiens préliminaires de 1964 ou des négociations de 1971. Au cours de ses plaidoiries, elle n'a cependant pas contesté la teneur des procès-verbaux produits par le Canada et, s'agissant des négociations de 1971, elle en a même tiré argument au cours de l'audience du 10 juin 1986. Pour l'essentiel, la France a soutenu que les comptes rendus des entretiens préliminaires tenus en 1964 étaient "d'une faible utilité" pour la double raison que ces entretiens "se plaçaient dans un contexte tout à fait différent des négociations de 1971" et qu'ils "se soldèrent par un échec, ne se traduisant par aucun texte commun auquel il serait utile de se référer à l'heure actuelle".

57. Le Tribunal estime que, s'il est incontestable que le contexte dans lequel se sont déroulées les rencontres franco-canadiennes de 1964 était sensiblement différent de celui qui a présidé au déroulement des négociations de 1971, il est également établi que le but poursuivi par les deux Parties était néanmoins identique dans l'un et l'autre cas : il s'agissait de redéfinir les relations entre les deux Etats dans le

domaine de la pêche, compte tenu des mesures que le Gouvernement canadien envisageait de prendre ou venait d'adopter en ce qui concerne les zones soumises à sa juridiction en matière de pêche. Cela résulte on ne peut plus clairement du fait que les deux délégations avaient échangé en juillet 1964 des avant-projets d'accord, dont certaines dispositions devaient ensuite être reprises lors des négociations de 1971 et dans l'Accord de 1972 lui-même. Il apparaît au Tribunal qu'il est, en conséquence, difficile de prétendre, comme l'a fait la Partie française, que le recours aux comptes rendus des entretiens préliminaires de 1964 n'est guère utile aux fins de la présente affaire. Tout en étant simplement préliminaires et prenant place près de 7 ans avant la négociation proprement dite, ces entretiens font malgré tout partie du processus qui devait aboutir à la conclusion de l'Accord du 27 mars 1972.

Cela dit, le Tribunal n'ignore pas que la jurisprudence internationale, en particulier la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, fait preuve de la plus grande prudence en matière de recours aux travaux préparatoires ou à l'histoire documentaire des négociations préalables à la conclusion d'un traité. Il n'ignore pas non plus l'attitude restrictive adoptée par la Conférence de Vienne sur le droit des traités lorsqu'elle fut saisie par les Etats-Unis d'un amendement qui tendait à supprimer la hiérarchie établie par la Commission du droit international entre les divers moyens d'interprétation²⁴.

58. Le Tribunal considère toutefois que, s'agissant moins de l'interprétation que de la mise en œuvre dans le temps de l'Accord de 1972, il convient de prendre en considération les assurances données aux représentants du Canada par les représentants de la France au sujet de l'accroissement de l'effort de pêche des chalutiers français de Saint-Pierre-et-Miquelon, en réponse à la crainte exprimée par le Canada de voir ceux-ci prendre la relève des chalutiers français métropolitains dont le retrait à terme du golfe était envisagé. Au cours des entretiens de juillet 1964, M. Leduc déclara, au nom de la France, qu'il était possible de satisfaire les préoccupations canadiennes en précisant dans l'Accord, à la fois la quantité et la qualité des navires concernés (annexe 42 du Mémoire canadien, p. 14); ce que fera finalement l'Accord de 1972 dans son article 4, *b*. Dans une note diplomatique en date du 30 novembre 1964, le Gouvernement français indiqua en outre au Canada, pour ce qui est du développement de la flotte saint-pierraise : "Il n'est envisagé aucune modification au rythme actuel qui est approximativement d'un chalutier nouveau tous les trois ans — ce qui porterait leur nombre de 5 à 10 en quinze ans" (annexe 45 du Mémoire canadien). Au cours des négociations tenues à Paris au mois de mai 1971, M. Girard invoqua le faible tonnage cap-

²⁴ Conférence des Nations Unies sur le droit des traités — *Documents officiels*, première session, p. 182, n° 49. Voir également le discours prononcé, au nom de la délégation américaine, par le professeur Myres S. McDougal dans A.J.I.L., vol. 62, p. 1021 et suiv., ainsi que Yasseen (M.K.) : "L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités", Rec. Cours. Ac. D.I., 1976-III, vol. 151, p. 86 et 87.

turé annuellement par les chalutiers saint-pierrais et le négociateur français réaffirma que le niveau des prises des pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon pourrait s'accroître dans l'avenir, mais que tout accroissement ne serait pas suffisamment considérable pour constituer un facteur important (annexe 43 du Mémoire canadien, p. 14).

Des déclarations faites par les Parties, tant au cours des entretiens de 1964 que lors des négociations de 1971, il ressort que la France n'a jamais envisagé qu'un développement progressif et modéré de la flotte de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon et que, de son côté, le Canada n'a jamais envisagé d'empêcher un tel développement. Il paraît de surcroît impensable que les négociateurs de l'Accord de 1972 n'aient pas envisagé que ce développement prendrait nécessairement en compte l'évolution des techniques au fur et à mesure du remplacement ou de la modernisation des chalutiers existants. C'est donc sur la base des préoccupations exprimées par le Canada et des assurances fournies par la France que les deux Parties ont, par l'article 4, *b*, établi, en vue de protéger les ressources, une double limite : une limite quant au nombre et une limite quant à la taille des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon admis à pêcher dans le golfe.

XI. — FILETAGE EN MER ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

59. Le filetage, dont l'utilisation par les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon est en cause dans le présent litige, est un mode de traitement du poisson selon lequel, aussitôt pêché, le poisson est successivement étêté, éviscéré, découpé en filets et congelé dans cet état dans les cales mêmes du navire. De tous les modes de traitement, ce procédé semble être, à l'heure actuelle, celui qui protège le plus efficacement le poisson contre le risque de décomposition auquel est exposé le produit de la pêche lorsque celui-ci, après avoir été congelé à bord, doit être décongelé à terre pour y être fileté avant d'être une seconde fois congelé aux fins d'expédition ou de commercialisation. Non seulement le navire fileteur peut séjourner plus longtemps sur les lieux de pêche, ce qui lui permet de réaliser des économies appréciables de carburant mais, ne conservant à bord que les seuls filets de poisson, il peut stocker des quantités nettement supérieures à celles que peuvent stocker les chalutiers non fileteurs de même dimension. Le filetage à bord exerce nécessairement une influence néfaste sur l'emploi des usines de traitement du poisson situées à terre, ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les protestations qui se sont élevées au sein de la population des îles de Saint-Pierre-et-Miquelon lorsque le navire *La Bretagne* a été mis en service au cours de l'année 1984.

Le Tribunal observera dès à présent que la mise en service par la France de navires fileteurs ne pouvait exercer aucun effet semblable au sein de la population canadienne, pour la raison que ce n'est pas sur les côtes canadiennes que sont débarquées les prises des chalutiers français. En revanche, lorsque le Canada a mis à l'étude sa propre politique en matière de filetage avec l'appui de certains milieux de la

Nouvelle-Ecosse, c'est principalement à Terre-Neuve, semble-t-il, où existent des usines de traitement du poisson, que des oppositions se sont manifestées.

60. Afin de pouvoir apprécier l'incidence qu'aurait éventuellement sur les ressources halieutiques le recours à la technique du filetage en mer, le Tribunal commencera par constater qu'au moment où ont été entamés les entretiens et les négociations qui ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972 l'existence des chalutiers-fileyeurs était connue des Parties, ainsi qu'en témoigne le Mémoire canadien, qui indique que les chalutiers-usines congélateurs ont fait leur apparition dans le golfe du Saint-Laurent dans les années 1950 et 1960 (p. 12 et note 17). Ce genre de navires, dont la pêche française métropolitaine faisait alors usage dans le golfe, n'existait cependant pas à Saint-Pierre-et-Miquelon à l'époque de la conclusion de l'Accord; il est dès lors difficile de déterminer avec certitude ce que les Parties auraient décidé si leur attention avait été attirée sur la mise en service éventuelle d'un chalutier-congélateur et fileyeur à Saint-Pierre-et-Miquelon. Sans vouloir tirer une conclusion définitive de cette constatation, le Tribunal rappellera ce que disait la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis consultatif sur la *Convention concernant le travail de nuit des femmes*, "le seul fait qu'au moment où la Convention (...) avait été conclue on n'aurait pas pensé à certains faits ou situations que les termes de la Convention, selon leur sens normal, sont assez larges pour inclure, ne permet pas d'interpréter, autrement que d'une manière conforme à leurs termes, les dispositions de cette Convention qui ont une portée générale" (C.P.J.I., Série A/B, n° 50, p. 377).

61. Le Tribunal estime que, si un chalutier-fileyeur de 50 mètres au maximum est un chalutier et répond formellement aux conditions énoncées par l'article 4, *b*, il n'est cependant pas exclu qu'en rédigeant cet article les Parties contractantes, qui connaissaient l'existence de la technique du filetage, aient eu en vue la capacité de pêche de dix chalutiers de pêche fraîche d'une taille maximale de 50 mètres.

Comme il est par ailleurs indubitable qu'un chalutier-usine congélateur qui pratique le filetage dispose d'une capacité de stockage nettement supérieure à celle d'un chalutier de pêche fraîche de même taille et, par là même, d'une capacité de pêche supérieure, encore accrue par la possibilité qui est la sienne de séjourner plus longtemps en mer que les chalutiers de pêche fraîche qui sont obligés de rentrer plus fréquemment au port pour décharger leurs prises, il convient de se demander si cette seule raison justifie l'interdiction de filetage dont le navire *La Bretagne* a été l'objet.

La Partie française a répondu à cette question par la négative en rappelant que les chalutiers visés à l'article 4, *b*, de l'Accord sont soumis à des quotas de pêche établis par le Canada. Dans ses écritures, la Partie française a toujours soutenu que ces quotas étaient respectés et a rappelé qu'ils étaient contrôlés à bord par des inspecteurs canadiens. Il est vrai que le Canada, qui n'a pas mis en doute la volonté de

la France de veiller au respect des quotas assignés aux pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon, a cependant exposé au Tribunal que le système de répartition des captures entre pêcheurs canadiens, appliqué pour la première fois dans le golfe, en 1971, impliquait un ensemble de négociations délicates, menées au niveau fédéral et au niveau provincial, avec les entreprises de pêche et les représentants des pêcheurs établis à l'intérieur du golfe. Comme il existe, selon les dires d'un Conseil du Canada, une surcapacité globale de pêche telle que la seule "flottille canadienne actuelle pourrait capturer chaque année une quantité de poisson de fond double de celle qui est actuellement capturée dans le golfe" (P V n° 5, p. 101), les autorités canadiennes compétentes pour fixer le total admissible des captures subissent de multiples "pressions" qui mettent en péril la stabilité du système et justifient le recours à d'autres techniques de protection de la ressource.

Le Tribunal peut difficilement admettre qu'un Etat souverain fasse état, dans l'exécution de ses engagements internationaux, des pressions qu'il subirait de la part d'intérêts privés, qui sont en majorité le fait de ses propres nationaux, pour justifier le recours à des méthodes de réglementation qui font obstacle au progrès technique que constitue le filetage du poisson par les bénéficiaires d'un accord de pêche.

Le Tribunal relève également que, selon les données qui lui ont été fournies par le Canada, s'il existe environ 6 000 bateaux de pêche canadiens basés dans le golfe, armés par environ 25 000 pêcheurs, ce secteur géographique n'est fréquenté que par 12 chalutiers canadiens de plus de 30 mètres basés dans le golfe et par 33 chalutiers analogues basés hors du golfe mais dont la puissance est limitée à 1050 CV. Ce qui signifie, par conséquent, que la menace sur la ressource est aussi le fait d'embarcations canadiennes de taille réduite.

62. Le Tribunal est parfaitement conscient des menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques du golfe du Saint-Laurent et qui, dans le cadre de l'arrangement de voisinage visé à l'article 4, *b*, appellent une action conjointe du Canada et de la France quant au respect des quotas fixés. Un contrôle renforcé des prises effectives par les autorités canadiennes, une modération contrôlée de l'accroissement de l'effort de pêche des navires immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans la ligne des assurances données par la France au cours des négociations de l'Accord de 1972, sont, parmi d'autres, autant de moyens susceptibles de contribuer à cette fin.

XII. — CONSIDÉRATIONS FINALES

63. En convenant que le nombre de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon autorisés à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent pourrait être porté à 10 chalutiers d'une taille de 50 mètres au maximum, les Parties ont fixé une double limite à l'effort de pêche susceptible d'être développé par ces chalutiers dans le golfe. Le Tribunal n'exclut pas que, ce faisant, elles aient également songé à assi-

gner à ces navires une capacité de pêche totale comparable à celle qu'auraient représentée 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille.

Si tel était le cas, l'interdiction de filetage en mer ne pourrait éventuellement être tenue pour justifiée que dans la mesure où la mise en service de chalutiers-fileyeurs serait de nature à entraîner nécessairement et concrètement une pêche excédentaire par rapport à la part du TAC susceptible d'être allouée à 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le Tribunal estime devoir exclure cette éventualité dans le cas d'espèce, non seulement pour les motifs qui ont déjà été développés, mais aussi pour les raisons suivantes, qui découlent des conditions dans lesquelles l'Accord de 1972 est appelé à s'appliquer dans l'avenir de manière raisonnable et durable.

1) Quelle que soit la capacité de stockage d'un chalutier-fileyeur opérant dans le golfe, tout dépassement de la part des prises assignée à un tel chalutier devrait être considéré comme un manquement à la bonne foi susceptible d'engager la responsabilité de la France qui, en tant que Partie à l'Accord de 1972, a le devoir de veiller au respect scrupuleux par ses ressortissants des engagements internationaux qu'elle a contractés à leur profit.

2) Au cours de la procédure orale devant le présent Tribunal, l'Agent du Gouvernement français a constamment tiré argument de l'existence des quotas de captures pour affirmer qu'un navire fileyeur opérant dans le golfe était ainsi limité dans son effort de pêche, allant même jusqu'à déclarer, au cours de l'audience du mardi 4 juin 1986, à propos des chalutiers-fileyeurs, que, filetant ou non à bord, "ils ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé" (PV n° 3, p. 112). Eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été faite, le Tribunal doit considérer pareille déclaration comme engageant la France à user de tous les moyens dont elle dispose pour veiller, conjointement avec les autorités canadiennes, au respect de cette déclaration.

3) La troisième raison qui détermine le tribunal à considérer comme injustifiée l'interdiction faite aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972 de pratiquer le filetage en mer tient au contrôle exercé par les autorités canadiennes elles-mêmes sur le volume des prises effectivement réalisées et qui se manifeste notamment par la présence, à bord des chalutiers étrangers, d'inspecteurs chargés de cette mission.

Les techniques de contrôle mises en œuvre pourraient encore être renforcées soit unilatéralement par le Canada, soit par les Parties agissant conjointement dans le cadre de la Commission d'experts visée à l'article 10 de l'Accord, à la disposition de laquelle pourraient être placés des experts techniques recrutés au sein d'organisations internationales spécialisées.

Les trois raisons exposées ci-dessus convergent toutes vers la conservation, la protection et la gestion équilibrée des ressources

halieutiques dans lesquelles le Tribunal voit, comme il l'a déjà indiqué, la finalité essentielle des mutations subies par le droit international de la mer, auxquelles l'Accord de 1972 a entendu s'adapter, autant que la finalité essentielle de la législation canadienne sur la protection de ses pêcheries.

Il en résulte que le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord du 27 mars 1972 doit être exercé en tenant raisonnablement compte des préoccupations du Canada, seul responsable de la conservation, de la protection et de la gestion des ressources biologiques de sa zone de pêche, ce qui implique que la modernisation et le développement de la capacité de pêche de ces navires ne contreviennent pas aux engagements souscrits par la France à l'égard du Canada.

*
* *

Par ces motifs, le Tribunal décide, par deux voix contre une, que l'Accord du 27 mars 1972, interprété dans son contexte à la lumière de son objet et de son but, et compte tenu des circonstances dans lesquelles il a été conclu et appliqué par les Parties, ne permet pas au Canada d'interdire aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon le filetage de leurs prises dans le golfe du Saint-Laurent.

FAIT à Genève en anglais et en français, le 17 juillet 1986, les deux textes faisant également foi, en trois exemplaires originaux, dont l'un sera déposé aux archives du Tribunal et dont les deux autres seront transmis respectivement au Gouvernement du Canada et au Gouvernement de la République française.

Le Président

Les membres

Le Greffier :

En signant la sentence, j'exerce le droit de joindre mon opinion dissidente, tel que prévu à l'article 10, paragraphe 3 du compromis.

Opinion dissidente de M. Donat Pharand

I. — Introduction

1. C'est avec le plus grand regret que je me vois dans l'impossibilité de souscrire à la sentence rendue par le Tribunal. En exerçant mon droit de joindre une opinion dissidente, je me limiterai à un examen des points sur lesquels une divergence de vues substantielle me sépare des deux autres membres du Tribunal. Ces points ont trait aux questions suivantes : les "règlements de pêche canadiens" visés à l'article 6 de l'Accord de 1972 entre les Parties; la règle du "pied d'égalité" contenue à l'article 4, *b*, du même Accord; et l'"arrangement de voisinage" qui caractérise l'ensemble de l'article 4. Ces points

seront abordés successivement, après un bref rappel du contexte général du différend.

*
* *

2. Après avoir tiré des lignes de fermeture de pêche à travers les entrées du golfe du Saint-Laurent en 1971, le Canada a négocié avec la France la même année un accord relatif aux relations réciproques en matière de pêche. Par cet Accord, signé et entré en vigueur en mars 1972, la France renonçait aux droits en matière de pêche dont elle jouissait en vertu de la Convention de Londres de 1904 conclue avec le Royaume-Uni. Le nouvel Accord remplaçait également toutes les dispositions conventionnelles antérieures relatives aux droits de pêche français au large de la côte atlantique du Canada, c'est-à-dire à l'extérieur du golfe du Saint-Laurent. En contrepartie de la renonciation par la France à ses droits de pêche antérieurs, le Canada s'engageait à reconnaître de nouveaux droits de pêche français dans sa future zone de pêche exclusive au large de la côte atlantique. En outre, l'Accord prévoit le retrait du golfe des bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pour le 15 mai 1986. Quant aux bâtiments de pêche français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage, en raison de la situation particulière des îles, ils étaient autorisés à continuer de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent aux conditions découlant de cette situation particulière.

3. Les embarcations de pêche côtière de Saint-Pierre-et-Miquelon étaient autorisées à continuer de pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve et le droit était accordé à un certain nombre de chalutiers de continuer de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. C'est à propos des droits de pêche des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon que le présent différend a surgi.

La disposition consacrant ces droits de pêche — l'article 4, *b* — est ainsi conçue :

les chalutiers français d'une taille maximale de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy) et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

On relèvera que l'article visé prévoit des droits de pêche réciproques mais bien entendu le présent différend n'a trait qu'aux seuls chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon.

4. De même, l'Accord prévoit l'application des règlements de pêche nationaux de chacune des Parties aux chalutiers de l'autre Partie. Cette application est prévue par l'article 6, reproduit ci-dessous :

1. Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, *y* com-

pris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

2. Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

3. Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

5. C'est spécifiquement à propos de l'application des règlements de pêche canadiens que le différend a surgi. A la fin de 1984, une demande de licence a été présentée par les autorités françaises tendant à ce que le chalutier *La Bretagne*, immatriculé à Saint-Pierre-et-Miquelon, soit autorisé à pêcher dans le golfe. Il s'agit d'un chalutier-usine congélateur équipé pour le filetage en mer. Le 4 janvier 1985, une licence a été délivrée au chalutier conformément à la Loi et au Règlement sur la protection des pêcheries côtières du Canada, mais elle autorisait uniquement la pêche à l'extérieur du golfe. Le 24 janvier de la même année, la licence a été modifiée pour autoriser *La Bretagne* à pêcher à l'intérieur du golfe aussi bien qu'à l'extérieur, mais sous réserve de la condition suivante :

Conformément à l'interdiction habituelle imposée par le Canada aux bateaux canadiens de fileter en mer des espèces traditionnelles de poissons de fond, *La Bretagne* n'est autorisée qu'à étêter et éviscérer ses prises de ces espèces dans le golfe du Saint-Laurent.

6. La France ayant soulevé une objection à cette condition et le différend n'ayant pu être réglé par voie de négociations, les Parties ont décidé de le soumettre au présent Tribunal arbitral dans les termes suivants :

Statuant conformément au droit international, le Tribunal est prié de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972. (Article 2 du Compromis d'arbitrage.)

7. Ainsi que le Tribunal l'a fait observer à juste titre, sa mission est déterminée par les termes du Compromis d'arbitrage plutôt que par les arguments et les conclusions des Parties. En l'espèce, la France a prié le Tribunal de décider que le Canada n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord de 1972 (Contre-mémoire français, p. 93; conclusion réaffirmée par l'Agent de la France à la fin de sa plaidoirie du 11 juin 1985). Quant au Canada, dans sa troisième conclusion qui avait spécifiquement trait au filetage, il se bornait à prier le Tribunal de décider "que *La Bretagne* n'a pas le droit d'opérer en tant que chalutier-usine congélateur à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent" (Contre-mémoire canadien, p. 88; conclusion réaffirmée par l'Agent du Canada à la fin des audiences, le 13 juin 1986).

8. Si le Tribunal est effectivement appelé à statuer sur la validité en droit du "filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4, *b*, de l'Accord", il est également prié "de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en

ce qui concerne le filetage'' et le seul véritable différend qui ait déjà surgi se rapporte au filetage par *La Bretagne*. Il faudra donc garder à l'esprit ce double aspect du mandat du Tribunal en abordant les principaux points qui sont au centre de la présente opinion.

II. — *Les règlements de pêche canadiens au sens de l'article 6 de l'Accord de 1972*

9. Il convient d'examiner quatre aspects de ces règlements de pêche canadiens : leur portée en droit international, compte tenu des restrictions imposées par l'Accord de 1972; leur contenu avant et après l'Accord de 1972; leur application à *La Bretagne* en 1985; et, enfin, leur applicabilité à l'ensemble des chalutiers français dans le golfe.

*
* *

10. En ce qui concerne la portée des règlements de pêche canadiens en droit international, qui a été quelque peu resserrée par les restrictions contenues dans l'Accord de 1972, il faut commencer par déterminer l'étendue de la compétence réglementaire de l'Etat côtier en droit international général avant d'examiner les restrictions de 1972. La compétence réglementaire résiduelle du Canada sera opposable à la France.

11. Depuis la conclusion de l'Accord de 1972, nous avons assisté à une évolution des plus importantes en droit général de la mer, notamment en ce qui concerne la juridiction de l'Etat côtier relative aux ressources biologiques des zones de pêche au-delà des limites de la mer territoriale. L'étendue de cette juridiction est énoncée dans les dispositions de la Convention sur le droit de la mer de 1982 qui se rapportent à la zone économique exclusive, et la pratique des Etats est telle que ces dispositions sont désormais considérées comme faisant partie du droit international coutumier. Si le Canada n'a pas encore formellement adopté de zone économique exclusive, le Tribunal a raison de considérer entre les Parties les notions de zone économique et de zone de pêche comme équivalentes dans la mesure où elles se rapportent à la juridiction de l'Etat côtier concernant les ressources biologiques (Sentence, paragraphe 49). Dans ces conditions, nous pouvons passer immédiatement à un examen succinct des dispositions pertinentes de la Convention de 1982.

12. Trois dispositions doivent être examinées : l'article 56 sur les droits de l'Etat côtier en général, l'article 61 sur la conservation des ressources biologiques et l'article 62 sur leur exploitation. La compétence gestionnaire et réglementaire de l'Etat côtier se retrouve dans ces trois dispositions.

13. L'article 56 prévoit que dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a ''des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques'' (paragraphe 1, a). Cette première disposi-

tion contient la norme fondamentale de la juridiction complète et exclusive de l'Etat côtier concernant tous les aspects pertinents des ressources (en l'espèce les ressources biologiques) : exploration, exploitation, conservation et gestion. En d'autres termes, à ces fins spécifiques, l'Etat côtier est absolument souverain. Et cette souveraineté économique a été confirmée et exercée par la législation nationale et la pratique des Etats.

14. L'article 61 sur la conservation des ressources biologiques prévoit que l'Etat côtier est tenu de fixer le volume admissible des captures dans sa zone. Il impose également à l'Etat côtier l'obligation de prendre "des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation" (paragraphe 2). Le même article prévoit en outre que ces mesures visent à accroître le niveau des espèces exploitées pour assurer le rendement constant maximal, eu égard aux "facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche" (paragraphe 3). On relèvera que cet article se borne à prévoir des mesures appropriées sans préciser la nature de ces mesures, ce qui fait l'objet de la disposition suivante.

15. L'article 62 sur l'exploitation des ressources biologiques prévoit que l'Etat côtier favorise l'exploitation optimale et autorise d'autres Etats à exploiter le reliquat éventuel "par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions, aux lois et aux règlements visés au paragraphe 4". La Convention stipule en outre qu'en accordant l'accès à d'autres Etats "L'Etat côtier tient compte de tous les facteurs pertinents, entre autres, l'importance que les ressources biologiques de la zone présentent pour son économie et ses autres intérêts nationaux (paragraphe 3)".

16. En plus de ce qui précède et en ce qui touche spécifiquement la compétence réglementaire de l'Etat côtier, la Convention stipule en outre que les ressortissants d'autres Etats pêchant dans les eaux de l'Etat côtier "se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'Etat côtier" (paragraphe 4). Ces lois et règlements qui doivent être compatibles avec la Convention peuvent porter notamment sur les questions suivantes : délivrance de licences pour les navires et engins de pêche; indication des espèces et fixation de quotas; réglementation des campagnes et des zones de pêche ainsi que du type et du nombre des engins et des navires; fixation de l'âge et de la taille des espèces; renseignements exigés sur les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche; et déchargement de la totalité ou d'une partie des captures. Le même article prévoit aussi que l'Etat côtier "notifie dûment les lois et règlements qu'il adopte en matière de conservation et de gestion (paragraphe 5)".

17. Cet examen succinct des dispositions pertinentes de la Convention appelle deux observations : premièrement, la compétence réglementaire de l'Etat côtier est une conséquence de sa juridiction

exclusive aux fins de la conservation et de l'exploitation et, deuxièmement, cette compétence s'étend à toutes les questions expressément mentionnées à l'article 62, et à d'autres compatibles avec la Convention. Il ne fait aucun doute qu'en l'absence d'un accord ou arrangement aux fins du contraire l'Etat côtier peut réglementer le traitement, et notamment le filetage du poisson. Bien que le Tribunal ne se prononce pas complètement sur la validité et règlements relatifs au traitement (Sentence, paragraphe 52), il reconnaît que certains Etats ont adopté de tels règlements (paragraphe 53). Il reconnaît également que, indépendamment de tout accord, l'Etat côtier peut exiger le débarquement de tout ou partie des prises conformément aux dispositions de l'article 62 (Sentence, paragraphe 53). A mon avis, les bases légales spécifiques pour la réglementation du traitement, y compris le filetage, se retrouvent séparément ou en combinaison dans les matières ci-après de l'énumération de l'article 62 : délivrance de licences pour les navires et engins de pêche (alinéa 4, *a*), réglementation du type de navires de pêche (alinéa 4, *b*), et renseignements exigés des navires de pêche (alinéa 4, *e*). De plus, l'Etat côtier peut se fonder sur les "autres modalités et conditions" figurant dans le préambule du paragraphe 4 dudit article. En l'espèce, il reste à déterminer si le Canada a renoncé à la compétence de réglementer ces questions en acceptant les restrictions de l'Accord de 1972 conclu avec la France.

*
* *

18. L'examen des articles 4, *b*, et 6 de l'Accord de 1972 révèle que ces dispositions contiennent un certain nombre de restrictions acceptées par le Canada. Aux termes de l'article 4, *b*, trois restrictions ont été apportées à la compétence réglementaire. La première concerne les lieux de pêche où la pêche est autorisée : les côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy) ainsi que "la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent". La deuxième restriction a trait au type de bateaux de pêche susceptibles d'être utilisés (les chalutiers), à la taille (une longueur de 50 mètres au maximum) et au nombre (une dizaine au maximum) de bâtiments de pêche qui peuvent être utilisés. La troisième restriction a trait au droit d'accès des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon qui peuvent "continuer à pêcher... sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens".

19. Les restrictions susmentionnées soulèvent deux questions d'interprétation : l'une quant au sens de l'expression "pied d'égalité", l'autre quant au type de chalutier envisagé en 1972.

Le sens de l'expression "pied d'égalité" sera examiné plus loin car il s'agit là du deuxième point principal de cette opinion dissidente. Pour ce qui est du sens du mot "chalutier", la règle générale d'interprétation qui veut qu'un traité soit interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, n'est d'aucun secours puisque le sens ordi-

naire de chalutier est simplement un navire de pêche pêchant au moyen d'un chalut.

20. Le contexte dans lequel le terme est utilisé dans l'Accord n'indique pas si les Parties avaient à l'esprit des chalutiers de pêche fraîche qui conservent leurs prises à bord avec de la glace ou des chalutiers-usines congélateurs qui filètent et congèlent leurs prises à bord sous une forme directement commercialisable. Dans ces conditions, il faut avoir recours à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires de l'Accord et aux circonstances dans lesquelles il a été conclu (article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Fort heureusement en l'espèce, les négociateurs canadiens, aussi bien en 1964 qu'en 1971, ont gardé des procès-verbaux des pourparlers et des négociations. La France n'a pas retrouvé de tels procès-verbaux mais, comme l'a fait observer le Tribunal, elle n'a pas contesté le bien-fondé des procès-verbaux et les a même utilisés au cours de l'audience du 10 juin 1986.

21. Les procès-verbaux du deuxième tour des pourparlers qui ont eu lieu entre les Parties à Paris en juillet 1964 indiquent que la question de l'existence de cinq chalutiers saint-pierrais a alors été soulevée pour la première fois. Les chalutiers étaient présentés comme "des navires de quelque 250 tonnes, de 32 à 35 mètres de long, pêchant dans une douzaine de zones au total et capturant chacun environ 2 500 tonnes par année" (Mémoire du Canada, annexe 42, p. 14).

22. En réponse à la demande de renseignements sur la question du développement de la flotte de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon présentée aux pourparlers de Paris, la France a répondu en novembre 1964 qu'"il n'est envisagé aucune modification au rythme actuel qui est approximativement d'un chalutier nouveau tous les trois ans — ce qui porterait leur nombre de cinq à dix en quinze ans". Elle a ajouté : "Il s'agit de bâtiments d'un rayon d'action et d'une capacité limités, longs de 28 à 38 mètres." (Mémoire du Canada, annexe 45, document n° 3.)

23. La question des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon a été soulevée à nouveau au début du premier tour des pourparlers en mai 1971 et à cette occasion le négociateur français, M. Girard, faisait observer que les prises des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon "étaient de l'ordre de 6 000 tonnes par année — ce qui n'était pas assez pour menacer la pêche canadienne — et il émettait l'espoir que la question de ces chalutiers pourrait être abordée d'une autre manière que celle des chalutiers de la métropole" (Mémoire du Canada, annexe 43, p. 2).

24. Cette analyse des pourparlers qui se sont déroulés dans le cadre des négociations de l'Accord permet de conclure que le type de chalutiers envisagé par les négociateurs dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon par opposition aux chalutiers de la métropole étaient des chalutiers de pêche fraîche. Bien entendu, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils avaient l'intention de figer à tout jamais le nombre de chalutiers de pêche fraîche dont disposaient les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'époque. Simplement la capacité de pêche envisagée

en 1972, et qui n'était appelée qu'à augmenter faiblement, était calculée sur la base d'un maximum de dix chalutiers de pêche fraîche. En d'autres termes, si l'on introduit dans le golfe des chalutiers-usines congélateurs dont la capacité de pêche équivaut — disons — au double de celle des chalutiers de pêche fraîche, cette double capacité doit entrer en ligne de compte pour déterminer le nombre maximal de chalutiers autorisés. Cinq chalutiers-usines congélateurs équivalaient alors à dix chalutiers de pêche fraîche.

25. Deux autres restrictions acceptées par le Canada dans l'Accord de 1972 sont énoncées à l'article 6 et toutes deux ont trait aux règlements de pêche canadiens, l'une concernant le préavis et l'autre la non-discrimination. Pour ce qui est du préavis, le Canada a accepté d'aviser les autorités françaises trois mois avant la promulgation de nouveaux règlements. On peut se demander si les Parties entendaient donner une signification particulière au mot "aviser" en ce sens que l'avis pourrait prendre la forme d'une consultation. La question a été soulevée par le négociateur français, M. Girard, lors des pourparlers préliminaires d'avril à Ottawa. A l'époque, le négociateur canadien, M. Cadieux, en réponse à une demande en vue d'une garantie contre l'introduction de nouveaux règlements qui s'écarteraient des normes existantes de l'ICNAF, a déclaré que le Canada ne pouvait faire plus que contracter cette obligation de consulter de bonne foi (Mémoire du Canada, annexe 41, p. 9). Comme on le verra dans la suite de la présente opinion, le Canada a effectivement avisé la France par une consultation au moment de l'adoption du Règlement de 1976 sur la protection des pêcheries côtières.

26. En ce qui concerne la non-discrimination, le Canada a accepté d'appliquer ses règlements de pêche aux bateaux de pêche français "sans discrimination de fait ni de droit". L'origine de cette garantie semble remonter aux pourparlers préliminaires de 1964 au cours desquels M. Cadieux a déclaré que la notion de non-discrimination pouvait être inscrite dans l'Accord en ce qui concerne l'application des nouveaux règlements de pêche canadiens (Mémoire du Canada, annexe 41, p. 9).

27. Ayant volontairement conclu un traité avec la France, acceptant par là même certaines restrictions à ses droits souverains sur les ressources biologiques du golfe du Saint-Laurent, le Canada est tenu de respecter ces restrictions et les droits qui en découlent pour la France. Plus précisément, le Canada a abandonné une partie de sa compétence réglementaire en ce qui concerne les questions susmentionnées et dans la mesure indiquée.

28. Quant aux autres questions à propos desquelles un Etat côtier peut adopter des lois et des règlements, elles n'ont en aucune manière été touchées par l'Accord de 1972. Parmi les nombreuses questions mentionnées à l'article 62 de la Convention sur le droit de la mer de 1982, certaines revêtent un intérêt particulier en l'espèce : la délivrance de licences pour les navires et engins de pêche (par. 4, a), les renseignements exigés des navires de pêche, notamment les statis-

tiques relatives aux captures et à l'effort de pêche (par. 4, e), et la réglementation du type de navire de pêche utilisé (par. 4, c) s'il diffère du type de chalutier envisagé en 1973. Si l'Accord de 1972 ne fige pas nécessairement le type de chalutier qui peut être utilisé par les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon, le Canada reste habilité — au cas où le nouveau type de chalutier augmenterait sensiblement la capacité de pêche — à réglementer ces navires de pêche afin de protéger les ressources biologiques du golfe, "eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières" (art. 61, par. 3), ainsi que l'importance de ces ressources pour son économie et ses autres intérêts nationaux (art. 62, par. 3).

29. Pour compléter cette analyse de la compétence réglementaire du Canada compte tenu des restrictions acceptées par lui dans l'Accord de 1972, il convient d'examiner de façon plus précise le genre de "règlements de pêche" envisagés par les Parties. Plus précisément, on peut se demander si les "règlements de pêche" et les "*fishery regulations*" dans le texte anglais habilitaient le Canada à ne réglementer que la seule capture du poisson comme le soutenait la France dans les exposés écrits et les plaidoiries. Il est vrai que la distinction entre les mots "*fishing*" et "*fishery*" est apparue pour la première fois dans les règlements canadiens en 1985, le terme "*fishery*" étant défini comme incluant la pêche et les activités connexes comme les opérations de traitement. Peut-on néanmoins conclure, du moment que l'expression "*fishery*" n'a été formellement définie dans aucun règlement canadien avant 1985, que les Parties entendaient donner au mot "pêche" le sens restrictif de "*fishing*" ? La comparaison des versions anglaise et française de l'Accord de 1972, les deux versions faisant également foi, révèle que l'expression "en matière de pêche" est rendue dans la version anglaise par "*fishery matters*" (préambule et article premier).

30. Ce qui est plus révélateur en l'espèce, c'est que l'expression "règlements de pêche canadiens" est rendue en anglais par "*Canadian fishery regulations*" dans la disposition de l'Accord qu'il s'agit d'interpréter. Les textes anglais et français faisant également foi et les Parties n'ayant pas décidé d'un commun accord que l'une ou l'autre version prévaut en cas de différend, "les termes [du] traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques" (art. 33, par. 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités). A supposer même qu'une comparaison des deux textes faisant foi révèle une différence de sens qui n'a pas été résolue, la Convention prévoit qu'"on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes" (art. 33, par. 4). En considérant par exemple, le préambule, on est frappé par le fait que les Parties ont utilisé dans les deux versions de l'Accord respectivement les expressions "*in fishery matters*" et "en matière de pêche", qui toutes deux dans leur sens ordinaire indiqueraient qu'on envisageait quelque chose de plus que le simple fait de pêcher. Il est également à noter que, d'après les règlements de pêche canadiens, le golfe

du Saint-Laurent est délimité dans le texte anglais par des "*fishery closing lines*" et dans le texte français par "des lignes de fermeture de pêche".

*

31. Il semblerait donc au vu de ce qui précède qu'en 1972 les Parties n'avaient pas l'intention de donner au mot "pêche" un sens aussi restrictif que celui que lui attribue le Tribunal. En tout état de cause, il ne serait pas raisonnable de supposer que, dans un accord de durée non déterminée tel que celui-ci, les Parties entendaient figer le sens du mot "pêche" dans son acception d'alors. En fait, les Parties ont expressément prévu les nouveaux règlements qu'adopterait le Canada dans le contexte de l'évolution qui caractérisait alors le droit de la mer. Comme on l'a vu plus haut, la compétence réglementaire de l'Etat côtier sur les ressources biologiques de ses zones de pêche a subi depuis lors une évolution considérable, et cette évolution est reflétée dans la Convention sur le droit de la mer de 1982. Il en résulte que l'Etat côtier peut désormais réglementer des questions qui vont bien au-delà du simple fait de pêcher, au sens restreint de capture ou de tentative de capture du poisson. Le Canada conserve cette compétence réglementaire qui couvre la réglementation de l'activité connexe de traitement et notamment le filetage.

*

32. Il faut ensuite se demander si le Canada a correctement exercé sa compétence de réglementer les questions relatives à la pêche, aussi bien avant qu'après la conclusion de l'Accord de 1972, en gardant à l'esprit la portée plus étendue de cette compétence. En 1972, dans la mesure où il s'appliquait au golfe du Saint-Laurent, le système réglementaire canadien comprenait deux lois : la loi sur les pêcheries de 1970 et la loi sur la protection des pêcheries côtières de 1953 ainsi qu'elle a été modifiée et codifiée en 1970.

33. La loi sur les pêcheries est une loi d'application générale ayant pour principal objet de protéger à la fois les pêches côtières et les pêches intérieures. Le Conseil du Canada a confirmé au cours des audiences que la loi sur les pêcheries s'appliquait aux activités de pêche tant canadiennes qu'étrangères. Toutefois, depuis l'adoption en 1953 d'une loi spéciale régissant la pêche étrangère, la loi sur les pêcheries a perdu une partie de sa pertinence pour la pêche étrangère. Elle permet néanmoins de comprendre les fondements du système réglementaire suivi par le Canada. Deux aspects de ce système revêtent un intérêt particulier en l'espèce; premièrement, la relation entre la pêche et le traitement et, deuxièmement, les pouvoirs du ministre compétent qui est aujourd'hui le Ministre des pêches et des océans.

34. En ce qui concerne la relation entre la pêche et le traitement du poisson pêché, la loi sur les pêcheries telle qu'elle existait en 1970 définissait la pêche mais non le traitement. Dans cette loi "pêcher"

désignait "l'action de pêcher ou de chercher à prendre du poisson par quelque mode que ce soit" (article 2). Le mot "traitement" n'apparaît que dans le texte de la définition de "bâtiment de pêche" qui désigne "tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson" (article 2).

35. Quant aux pouvoirs conférés au ministre par la loi sur les pêcheries, ils sont étendus. Le ministre peut "à sa discrétion absolue... émettre des baux de pêche, des permis pour l'exploitation de pêcheries ou des permis de pêche, ou il peut en autoriser l'émission (article 7); il est également habilité à déterminer le nombre de bâtiments de pêche munis d'un chalut différent ou de même nature qui peuvent obtenir le permis [article 51 (1) et (5)].

36. La loi sur les pêcheries prévoit que le Gouverneur en Conseil peut édicter des règlements concernant la gestion et la surveillance appropriées des pêches côtières et des pêches de l'intérieur, ainsi que concernant plusieurs questions précises comme "l'exploitation des bateaux de pêche" et "la délivrance, la suspension et l'annulation des permis et baux" (article 34, *d* et *f*). La loi prévoit aussi des règlements "fixant les conditions auxquelles un permis est délivré" [article 51, (6), *c*].

37. La loi sur la protection des pêcheries côtières de 1953 s'applique principalement aux bâtiments de pêche étrangers. En ce qui concerne la relation entre la pêche et la transformation, cette loi a le même effet que la loi sur les pêcheries. Elle définit pêcher comme signifiant "pêcher, prendre ou tuer du poisson par quelque moyen que ce soit" (article 2, *d*) et bâtiment de pêche comme comprenant "tout navire ou bateau ou tout bâtiment de quelque nature qu'il soit, employé à la pêche ou à la transformation du poisson ou au transport du poisson hors des pêcheries" et tout bâtiment employé "à la prise, à la transformation ou au transport de plantes marines" (article 2, *e*). Cette définition du bâtiment de pêche est simplement incorporée dans celle de "bâtiment de pêche étranger" qui signifie "un bâtiment de pêche qui n'est pas un bâtiment de pêche canadien" (article 2, *f*).

38. En ce qui concerne le contrôle de l'entrée de bâtiments de pêche étrangers dans les eaux canadiennes, la loi prévoit que "nul bâtiment de pêche étranger ne doit pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes, à quelque fin que ce soit, sans y être autorisé par : *a*) la présente loi ou les règlements; *b*) une autre loi du Canada; ou *c*) un traité". La loi envisage ensuite l'adoption de règlements par le Gouverneur en Conseil concernant l'émission, la suspension et l'annulation de toute licence ou de tout permis et prescrivant les termes, conditions et formules de ces licences ou permis (article 4, *a* et *b*).

39. Le seul règlement établi en vertu de la loi sur la protection des pêcheries côtières avant 1972 qui intéresse la présente affaire est le règlement adopté en juillet 1964 pour permettre aux Etats avec lesquels le Canada avait entamé des négociations en matière de pêche de continuer à pêcher dans sa nouvelle zone de pêche de neuf milles.

40. En résumé, les dispositions canadiennes relatives à la pêche existant en 1972 et applicables à la France par l'Accord sont celles de la loi sur la protection des pêcheries côtières. Le mot "transformation" apparaît uniquement dans la définition de "bâtiment de pêche" et aucun règlement ne régit la transformation. Mais il est clair que le Ministre chargé de l'administration des lois et règlements jouit d'un pouvoir discrétionnaire très large dans l'application du système de réglementation des pêcheries. Pour ceux qui sont habitués au système de *common law*, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas surprenant, mais il l'est peut-être pour les autres.

*

41. Après l'Accord de 1972, le Canada a adopté pour la première fois une série de règles d'application générale intitulée "Règlement concernant la protection des pêcheries côtières du Canada". Ce Règlement adopté en 1976 et enregistré en décembre 1976 (SOR/76-803) faisait suite à l'annonce par le Canada en juin de la même année de son intention d'adopter des zones de pêche exclusives de 200 milles. Ces zones ont été adoptées et sont entrées en vigueur en janvier 1977.

42. Avant d'adopter son règlement sur la protection des pêcheries côtières de 1976, le Canada a fait parvenir à la France, le 21 septembre 1976, des Propositions de réglementation dont le Tribunal a reçu copie au cours des plaidoiries. Les Propositions précisaient d'abord qu'un bâtiment de pêche étranger devrait obtenir une licence pour être autorisé à pénétrer dans les eaux de pêche canadiennes. Elles contiennent de nombreux détails sur les renseignements à fournir dans la demande de licence. La demande devra donner une description complète du bâtiment, de son matériel et de son équipage. Il est précisé que le Règlement énumérera les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée et, en particulier, pour traiter le poisson en mer. Le texte français des Propositions est ainsi conçu : "Conformément à la loi, les règlements énuméreront les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée : par exemple, pêcher du poisson, le *traiter*, le transborder..." (Propositions, page 4, non souligné dans le texte). Les Propositions précisent ensuite que "la licence indiquera en détail les activités particulières auxquelles le navire pourra se livrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et le moment et l'endroit où ces activités pourront avoir lieu" (Propositions, page 5).

43. Il est indiqué dans le même document que "les règlements préciseront que le navire doit tenir un registre quotidien de son effort de pêche et de ses prises, des transbordements ou autre *traitement des prises* et de l'expédition du poisson pris à bord aux fins de transport ou de traitement" (Propositions, pages 5 et 6, non souligné dans le texte).

44. Le reste des Propositions se rapporte à l'inspection à bord par les autorités canadiennes, aux marques d'identification du navire et à la nécessité d'aviser les autorités vingt-quatre heures avant de pénétrer dans les eaux de pêche canadiennes. Enfin les Propositions se

terminent en indiquant que "le Gouvernement du Canada sera heureux de répondre à toute demande de renseignements de la part des gouvernements intéressés concernant ces propositions" (Propositions, page 9). Aucune preuve n'a été présentée au Tribunal indiquant que la France ait jamais répondu à cette invitation.

*

45. Afin de déterminer si la France a dûment été avisée du contenu du nouveau Règlement et de décider ensuite si celui-ci a été correctement appliqué à *La Bretagne*, il convient de procéder à un examen rapide de ses principales dispositions. L'article 1 du Règlement de 1976 prévoit qu'un bâtiment de pêche étranger peut pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes s'il y a été autorisé en vertu d'une licence ou d'un permis. Les dispositions de cet article précisent que le ministre peut délivrer une licence autorisant un bâtiment de pêche étranger à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes pour quelque onze raisons spécifiques, notamment pour "*traiter le poisson en mer*" (article 5, *a*, iii, non souligné dans le texte). Il est également spécifié que des renseignements détaillés doivent être fournis sur le bâtiment étranger lui-même, et notamment sur son nom, la description du bâtiment, de son matériel et de son équipage (article 7, *a*). La demande doit contenir un exposé du but recherché et une mention de la période pour laquelle la licence est requise (article 7, *e*). Pour ce qui concerne les modalités de la licence, un grand nombre de questions sont énumérées et deux d'entre elles ont particulièrement trait à l'affaire dont le Tribunal est saisi. En premier lieu, il est prévu que "le bâtiment et son équipage ne doivent s'adonner qu'aux activités autorisées en vertu de la licence" (article 11, *b*). En second lieu, "lorsque le *traitement du poisson* est autorisé par la licence, le capitaine du bâtiment doit veiller à faire enregistrer quotidiennement et par écrit les activités de traitement ainsi que les espèces, la quantité et l'état de traitement du poisson ainsi embarqué à bord du bâtiment à cette fin". (article 11, *f*, non souligné dans le texte). Cette dernière disposition a été abrogée le 26 juin 1985, mais elle était encore en vigueur lorsque la licence de *La Bretagne* a été demandée et délivrée.

46. Il est également indiqué d'ajouter que, le 10 décembre 1976, date à laquelle le nouveau Règlement a été enregistré, des pourparlers ont eu lieu entre des fonctionnaires des deux pays et l'on a abouti à des conclusions sur la manière dont certaines dispositions du Règlement devaient être appliquées aux bâtiments métropolitains et de Saint-Pierre-et-Miquelon pendant la campagne de pêche de 1977 (télex des pêches et océans canadiens, MINIMAR 250823F, 25 janvier 1977). Quelques jours plus tard, les autorités canadiennes ont adressé un autre télex relatif à certaines difficultés rencontrées par deux bâtiments français et un exemplaire de trois règlements a été adressé aux autorités françaises à cette date, à savoir le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, le Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers et le Règlement provisoire sur l'exemption de licence pour les bâtiments de pêche français dans la division 3 PS (télex MINIMAR

280823F du 5 janvier 1977). Pour être complet, il convient de mentionner que le Règlement de 1976 a été édicté de nouveau en 1978 avec quelques amendements mineurs, mais toutes les dispositions qui viennent d'être passées en revue sont restées sans changement.

47. Cette analyse du Règlement sur la pêche canadienne, tel qu'il existait en 1984 lorsqu'une demande de licence pour *La Bretagne* a été déposée, permet de tirer trois conclusions. La première, c'est que le Règlement avait trait à la pêche et aux activités connexes autorisées par le droit international général et sur lesquelles le Canada n'avait pas renoncé à exercer son autorité du fait des restrictions acceptées dans l'Accord de 1972. En second lieu, la France a été à la fois avisée et consultée sur le contenu effectif du nouveau Règlement. Bien qu'il ait manqué 11 jours, semble-t-il, pour satisfaire au délai requis de trois mois, la notification adressée le 21 septembre 1976 répondait toutefois substantiellement à l'exigence du préavis. De plus, l'acceptation et l'application par la France du système réglementaire canadien (Sentence, paragraphe 38) constitue une adhésion à ce système. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la façon dont le droit "de procéder à des opérations de traitement du poisson en mer" a été accordé dans les licences délivrées à ses bâtiments au fil des ans. En fait les conditions requises pour un estoppel pourraient bien être réunies. En troisième lieu, le *traitement du poisson en mer* est l'une des activités réglementées et qui doit être autorisée dans la licence.

*

48. Rien n'a transpiré entre 1976 et 1984 concernant le changement de la situation réglementaire qui vient d'être décrite, sauf pour ce qui est de la Politique anti-filetage des espèces traditionnelles de poisson de fond annoncée par le Ministre des pêches et des océans dans un communiqué officiel de ce Ministère en date du 30 novembre 1979 (NR-HQ-79-055E, figurant à l'annexe 20, Mémoire canadien). Dans ce document, intitulé "Politique de délivrance de permis aux chalutiers congélateurs", le Ministre déclare que, "étant donné qu'il y a déjà en dossier un certain nombre de demandes de permis pour des chalutiers congélateurs et des chalutiers-usines congélateurs dans l'Atlantique, j'ai jugé important d'annoncer les critères de délivrance des permis à ce genre de bateaux" (Communiqué, p. 1). Le Ministre a expliqué que son ministère tenait à "établir un système qui soit à la fois juste et progressif, sans pour autant nuire à l'équilibre économique de l'industrie" (Communiqué, p. 1). La nouvelle politique expose ensuite les conditions nécessaires pour obtenir des permis en vue de pêcher des espèces non traditionnelles (merlu argenté, maquereau, grenadier, argentine) et les espèces de poisson de fond traditionnelles. Ces dernières ne sont pas expressément spécifiées dans la Politique, mais sont généralement censées être la morue et les espèces analogues.

49. En ce qui concerne les espèces traditionnelles de poisson de fond, la Politique prévoit que des permis seront accordés aux chalutiers congélateurs pour le remplacement de bateaux qui pêchent

actuellement le poisson de fond en vertu d'un permis. Des restrictions au remplacement des chalutiers congélateurs sont également imposées. Ces chalutiers ne doivent pas dépasser 125 p. 100 de la longueur du bâtiment à remplacer, à concurrence de 200 pieds (66,50 m). Si deux ou plusieurs chalutiers congélateurs sont remplacés par un seul, ce dernier ne doit pas dépasser 80 p. 100 de la longueur moyenne des précédents, à concurrence de 200 pieds (66,50 m). La Politique conclut en spécifiant que "les bateaux seraient autorisés à utiliser l'équipement de filetage nécessaire pour traiter les espèces non conventionnelles (merlu argenté, maquereau, grenadier, argentine) mais ne *seraient pas autorisés à fileter des espèces conventionnelles de poisson de fond*" (Communiqué, p. 2, non souligné dans le texte).

50. On notera que la nouvelle Politique s'applique aux "pêcheries atlantiques" en général et les bâtiments étrangers ne sont mentionnés qu'en relation avec les espèces non traditionnelles qui sont capturées au large par les bâtiments capables de congeler en mer. Ainsi qu'il appert du Mémoire du Canada, cette Politique faisait partie de la méthode de gestion du Canada visant à protéger les espèces de poisson de fond traditionnelles tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du golfe, particulièrement dans cette dernière partie (Mémoire du Canada, paragraphes 93 à 113). Les seuls chalutiers qui filètent ces espèces dans le golfe étaient originaires de la France métropolitaine et devaient être retirés en 1986. Ce désir de contrôler la capacité de pêche des chalutiers de haute mer a également inspiré la décision du Canada de 1981 de refuser une licence à la société National Sea Products Limited en vue d'opérer en tant que chalutier-usine congélateur. Une telle licence a été délivrée à cette société en 1985, mais uniquement sur une base expérimentale de cinq ans et sous réserve de nombreuses conditions, dont l'une était de ne pas pêcher dans le golfe ou dans la baie de Fundy (Mémoire du Canada, annexe 21, Communiqué NR-HQ-85-77 E, 8 novembre 1985, p. 3). Telle était la situation lorsqu'une demande de licence a été déposée en 1984 en faveur de *La Bretagne* en vue d'autoriser ce bâtiment à pêcher tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du golfe.

*

* *

51. En novembre 1984, le Directeur des affaires maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon a adressé une demande au Directeur général régional des Pêcheries de St. John, Terre-Neuve, visant à délivrer un permis au chalutier-usine congélateur *La Bretagne*. Cette demande avait été établie au moyen du formulaire prévu à cette fin par le Gouvernement canadien et décrit le bâtiment comme un "chalut de fond et pélagique". Elle spécifie également que la longueur du bateau est de 49,94 mètres.

52. La partie V du formulaire intitulée "Machines et matériel de traitement" comporte une note explicative de bas de page, en petits caractères, de la teneur suivante : "le matériel de transformation tel

que les machines à étêter, à éviscérer, à dépouiller et à *fileter*, les machines et le matériel de cuisson, de mise en boîte et en tubes, de congélation, d'emballage, de réduction (farine et huile)" [non souligné dans le texte]. Cette partie V comprend trois colonnes fournissant des renseignements sur : le type de machines et matériel de traitement; le nombre d'unités; et les particularités et capacités quotidiennes. Les deux premières colonnes sont complètes, mais la troisième colonne est vide.

53. La partie VI du formulaire de demande intitulée "Programme de pêche" comporte cinq colonnes à compléter sous les rubriques suivantes : espèces, zones de pêche contrôlées, dates approximatives, estimation des prises, et produits fabriqués à bord. Les deux dernières colonnes comportent la note de bas de page suivante en petits caractères : "Inscrire sous cette rubrique les types de produits traités à bord du bateau par espèces, par ex. : poisson éviscéré, étêté ou non, *fileté*, salé, congelé, en conserves, réduit en farine et en huile. En cas de transbordement de poisson à partir d'autres bâtiments, mentionner les noms de ces derniers". Les trois premières colonnes sont remplies, mais les deux dernières laissées en blanc. Sur les dix-sept zones de pêche contrôlées figurant dans la colonne 2, trois se trouvent dans le golfe (4 RS — cabillaud, 4 RST — sébaste, 4 RS — plie grise) et une autre est située partiellement dans le golfe (4 VN — cabillaud).

54. Sur la base de cette demande, une licence a été délivrée à *La Bretagne* le 4 janvier 1985. Cette licence, n° 1-03-009, spécifie qu'elle est délivrée conformément à la loi sur la protection des pêcheries côtières et aux règlements y afférents. Elle contient en outre la mention ci-après : "Le bâtiment ci-décrit est muni d'une licence l'autorisant à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et à pratiquer les activités énoncées dans les dispositions ci-jointes. Ces dispositions font partie intégrante de la présente licence." La licence stipule qu'elle est délivrée en vertu de l'autorité du Ministre des pêches et des océans et est revêtue d'une signature. Suivent huit pages contenant les dispositions de la licence, dont chacune est signée par le fonctionnaire qui l'a délivrée à St. John, Terre-Neuve.

55. Sous la rubrique "Activités autorisées", le bâtiment est autorisé à pénétrer dans la zone de pêche 4 (à l'extérieur du golfe) et "a) à pratiquer la pêche commerciale décrite dans cette licence; b) à se livrer à des *opérations de traitement du poisson* et au transport et au transbordement de poisson, d'agrès ou de fournitures pendant la (les) période(s) au cours de laquelle(desquelles) le bâtiment est autorisé à pêcher" (non souligné dans le texte). Sous la rubrique "Pêche sélective" la licence prévoit ensuite l'autorisation de pêcher le cabillaud dans la division 3Ps de la zone 4. Sous la rubrique suivante intitulée "Notes explicatives", apparaît une description de certains secteurs de la zone 4 où la pêche ou des activités auxiliaires sont déclarées interdites. Il en résulte que les activités autorisées doivent prendre place dans les limites de la division 3Ps de la zone 4, exclusivement hors du golfe.

56. A la suite de la délivrance de la licence susvisée à *La Bretagne*, les autorités françaises se sont informées des raisons pour lesquelles le bâtiment n'était pas autorisé à pêcher dans le golfe ainsi qu'il l'avait demandé, à la suite de quoi le Canada a décidé d'édicter un modificatif n° 1 à la licence accordée à *La Bretagne* le 24 janvier 1985. Ce modificatif autorise *La Bretagne* à pêcher dans un certain nombre de divisions situées hors du golfe, ainsi que dans la division 4 RS à l'intérieur du golfe, et dans la division VN, dont une partie se trouve également à l'intérieur du golfe. Le modificatif comporte une note, figurant à la troisième et dernière page, de la teneur suivante : "Conformément à l'interdiction canadienne actuelle faite aux bâtiments canadiens de fileter des espèces traditionnelles de poisson de fond en mer, *La Bretagne* est autorisée à traiter les espèces de poisson de fond dans le golfe du Saint-Laurent exclusivement sous la forme étêtée et éviscérée." C'est cette condition attachée à la licence de *La Bretagne*, contestée par la France comme étant contraire à l'Accord de 1972, qui constitue le sujet du présent différend.

57. Afin de faire une comparaison entre les termes de la licence délivrée à *La Bretagne* et ceux d'une licence délivrée à un chalutier-usine congélateur immatriculé en France métropolitaine et autorisé à fileter dans le golfe du Saint-Laurent, le Tribunal avait demandé aux Parties de lui fournir un modèle de licence délivré à un tel bâtiment métropolitain avant le 15 mai 1986. Les deux Parties s'étant conformées à la requête, le Tribunal a été en mesure de déterminer que l'autorisation de fileter à bord s'inscrit dans l'autorisation élargie "de pratiquer des opérations de *traitement de poisson*" (non souligné dans le texte). Cette autorisation est libellée précisément dans les mêmes termes qui apparaissent dans la licence de *La Bretagne* lorsqu'elle a été délivrée pour la première fois en vue de l'exercice d'activités de pêche dans le golfe. En d'autres termes, aucune autorisation expresse de filetage n'est incluse dans la licence mais, lorsque la demande est faite en faveur d'un chalutier-usine congélateur et qu'elle comporte la mention d'un matériel de filetage, en réponse à la question concernant les "machines et l'équipement de traitement", il est présumé que l'équipement de filetage sera utilisé.

58. Cela étant dit, je suis d'accord avec les autres membres du Tribunal pour estimer que le fait de spécifier, par la simple insertion d'une note de bas de page, en petits caractères, dans un formulaire de demande de licence, que le traitement inclut le filetage, n'est pas le meilleur moyen d'informer les bâtiments étrangers qui utilisent ce formulaire. Ce manque de clarté et de netteté ne porte absolument pas atteinte au pouvoir du Canada de réglementer le traitement, y compris le filetage, ainsi qu'il a été démontré plus haut, mais témoigne effectivement d'un certain laxisme dans l'exercice de ce pouvoir par le ministère intéressé. Le meilleur moyen de remédier à une telle situation est évidemment d'inclure une définition du traitement dans le Règlement lui-même, et c'est ce qui fut fait en juin 1985. Nous reviendrons plus tard sur cette définition en examinant l'applicabilité des règlements aux

chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon en général pour ce qui concerne le filetage.

59. La question qui se pose maintenant en relation avec *La Bretagne* est de savoir si la condition spéciale interdisant le filetage attachée à sa licence était valide. Il me semble que sa validité à l'égard de la France doit être subordonnée à trois conditions. La première est que le Canada possède le pouvoir réglementaire de contrôler le traitement, et notamment le filetage, en dépit des limitations découlant de l'Accord de 1972. L'existence d'un tel pouvoir a déjà été démontrée. La seconde est que l'affaire ait trait à l'une des activités que le ministre est habilité, en vertu du Règlement, à autoriser en délivrant la licence. Le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, analysé plus haut, habilite expressément le ministre à délivrer une licence autorisant à traiter du poisson en mer (article 5, a, iii). La troisième condition est que son application ne constitue pas un déni du droit de pêche accordé à la France par l'Accord. Que l'on admette ou non les prétendus avantages du filetage en mer, l'interdiction de procéder à ce filetage n'empêche pas l'exercice du droit de pêcher ni ne constitue, dans le cas qui nous occupe, une contrainte déraisonnable. En fait, il a été montré que le motif qui a dicté l'interdiction du filetage était d'assurer que les ressources dont il est question ne soient pas menacées par une sur-exploitation, compte tenu également des besoins économiques des collectivités de pêche côtières. De telles mesures entrent entièrement dans le pouvoir de gestion et de réglementation du Canada.

*

60. Pour en finir avec le Règlement sur les pêcheries canadiennes en ce qui concerne *La Bretagne*, il faut se demander s'il a été appliqué "sans discrimination de fait ou de droit", conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Accord de 1972. Plus précisément, la question qui se pose est de savoir si la même interdiction de fileter a été appliquée aux chalutiers-usines congélateurs canadiens. Le ministre tient des pouvoirs similaires de la loi sur les pêcheries et du Règlement y afférent, applicables aux bâtiments de pêche canadiens, en vue de délivrer une licence pour l'exercice de certaines activités spécifiques, et peut l'assortir précisément de la même condition. Néanmoins, rien n'atteste qu'un chalutier-usine congélateur canadien ait jamais demandé une licence pour pêcher dans le golfe du Saint-Laurent, de sorte que l'article n'a jamais dû être intégralement appliqué. D'un autre côté, il n'existe pas non plus de preuve que le Canada ait jamais eu l'intention d'exercer une discrimination à l'égard de *La Bretagne*. Au contraire, cette dernière a obtenu une licence pour fileter hors du golfe avant même qu'une telle licence ne fût délivrée à une société canadienne.

61. Le seul point restant à examiner concerne le deuxième aspect du mandat du Tribunal, à savoir si le Règlement canadien actuel, tel que modifié en 1985 depuis le différend soulevé à propos de *La Bretagne*, autorise le Canada à interdire aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon en général de fileter en mer. Le modificatif de 1985 qui nous intéresse en l'occurrence est la nouvelle définition du traitement. Le traitement est défini comme comprenant "le nettoyage, le filetage, la mise en tubes, la mise en glace, l'emballage, la mise en conserve, la congélation, le fumage, le salage, la cuisson, le saumurage, le séchage et toute autre façon de préparer le poisson pour sa mise en marché". [P.C. 1985-1833, aujourd'hui partie de l'article 2 du Règlement sur la protection des pêcheries côtières (R.C. 1978C.413)]. Cette définition est à la fois inclusive et extensive. Il est difficile d'imaginer une définition plus large.

62. Cette définition est si large que, théoriquement, le Canada pourrait aujourd'hui prétendre réglementer le traitement au point de nier le droit de pêcher effectivement, attendu que tout poisson doit être soumis à une forme quelconque de traitement peu après avoir été capturé. L'application à la lettre de cette partie du Règlement serait invalide à l'égard de la France, de même qu'à l'égard de tout autre pays auquel le Canada a accordé un droit de pêche. Néanmoins, une interdiction de fileter attachée à une licence accordée à d'autres chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon serait valide pour les mêmes raisons qui ont été avancées plus haut lors de l'examen de la licence de *La Bretagne*, ainsi que par l'application de la clause du pied d'égalité prévue à l'article 4, b, de l'Accord de 1972, qui sera examinée plus loin.

63. Ainsi qu'il a été souligné à juste titre dans l'*Affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord* de 1910, le droit d'édicter des règlements est toujours limité par le concept de modération. Ces règlements doivent être édictés *bona fide* et ne doivent pas être en violation du Traité (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales internationales*, vol. XI, p. 189). Ce principe est aussi vrai aujourd'hui qu'il l'était hier. La Cour poursuit en disant que "les règlements qui sont (1) appropriés ou nécessaires pour la protection et la préservation de ces lieux de pêche, ou (2) souhaitables ou nécessaires pour des motifs d'ordre ou de morale publics sans interférer inutilement avec la pêche elle-même... ne sont pas incompatibles avec l'obligation d'exécuter le Traité de bonne foi, et sont par conséquent raisonnables, et ne sont pas édictés en violation du Traité" (p. 189). Tout en se ralliant entièrement à ce raisonnement tel qu'il était énoncé en 1910, il convient de tenir compte de l'évolution qui s'est produite dans le pouvoir réglementaire de l'Etat côtier avant de l'appliquer aujourd'hui. S'il est vrai que la première justification (protection des lieux de pêche) d'une réglementation raisonnable a conservé toute son importance, la seconde (caractère souhaitable ou nécessaire pour des motifs d'ordre ou de morale publics sans interférer avec la pêche elle-même) a considérablement évolué. Le droit international autorise aujourd'hui l'Etat côtier, pour l'adoption de ses règlements, à tenir compte des besoins économiques de ses collectivités de pêche côtières et de ses intérêts

économiques en général. La Convention de 1982 va jusqu'à imposer l'obligation aux pêcheurs étrangers de se conformer non seulement aux mesures de conservation de l'Etat côtier, mais aussi "aux *autres modalités et conditions* fixées dans les lois et règlements de l'Etat côtier" (article 62, paragraphe 4; non souligné dans le texte). Naturellement, lorsqu'il existe un accord de pêche tel que celui-ci, les règlements ne doivent pas interférer avec l'octroi du droit de pêcher de façon à rendre l'exercice de ce droit impossible, voire déraisonnablement difficile.

64. Un autre point concernant les paramètres du pouvoir réglementaire de l'Etat côtier, examiné dans l'Affaire des pêcheries de 1910, présente une pertinence considérable pour ce différend étant donné qu'il concerne le traitement. Les Etats-Unis ont soutenu qu'étant donné que le Traité leur accordait "la liberté de pêcher", ainsi que "la liberté permanente de sécher et traiter du poisson" dans certaines parties non habitées de la côte de Terre-Neuve, leurs pêcheurs n'étaient pas soumis aux règlements locaux de ce dernier point de vue. En rejetant cet argument, le Tribunal a déclaré : "*la liberté de sécher et traiter* est, conformément aux termes du Traité, provisoire et non permanente, et est néanmoins, en ce qui concerne l'assujettissement aux règlements, *identique par nature à la liberté de pêcher et ne se distingue jamais de cette liberté*" (p. 181, non souligné dans le texte). Selon l'opinion de ce tribunal de cinq membres, le traitement était déjà soumis au pouvoir réglementaire de l'Etat côtier au même titre que la liberté de pêcher elle-même. En d'autres termes, le traitement était déjà considéré en 1910 comme accessoire à l'activité de pêche. Paradoxalement, le présent Tribunal a estimé que le "sens commun" des règlements de pêche ne permet plus le contrôle du traitement (Sentence, paragraphe 37).

65. Pour les raisons déjà avancées, il reste simplement à conclure que le Règlement canadien sur la protection des pêcheries appliqué à *La Bretagne* en 1985 était valide en droit international, malgré les limitations au pouvoir réglementaire du Canada contenues dans l'Accord de 1972, et qu'il a été appliqué sans discrimination de fait ni de droit conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Accord. Il va de soi que la même conclusion s'applique en général aux chalutiers visés à l'article 4, *b*, dudit Accord. Un motif supplémentaire de l'interdiction de filetage dont est assortie la licence délivrée à *La Bretagne* figure également dans l'article 4, *b*, qui va maintenant être examiné.

III. — *La clause du "pied d'égalité" au sens de l'article 4, b, de l'Accord de 1972*

66. La clause du "pied d'égalité" énoncée à l'article 4, *b*, cité au début de l'exposé de la présente opinion, a posé un problème d'interprétation quant à sa signification et à son champ d'application. Cet article prévoit qu'un maximum de dix chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'une longueur maximale de 50 mètres, "peuvent continuer

à pêcher... dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens''. Indépendamment des limitations concernant le nombre et la longueur des chalutiers, la clause du pied d'égalité constitue la seule caractéristique relative à la nature du droit de pêcher conféré par l'Accord. C'était la clause invoquée par le Canada comme partie du fondement juridique permettant d'interdire à *La Bretagne* de fileter dans le golfe du Saint-Laurent. C'est ce qui explique bien évidemment qu'une part considérable des plaidoiries écrites et orales des deux Parties ait été consacrée à l'interprétation de cette expression.

67. Pour déterminer si la clause du pied d'égalité peut être invoquée comme fondement de l'interdiction du filetage, il sera nécessaire de rechercher l'intention des Parties et de déterminer la signification et le champ d'application de cette expression en droit international. C'est ce à quoi nous nous emploierons en suivant la règle générale d'interprétation qui consiste à donner à l'expression son sens ordinaire dans son contexte et, s'il en est besoin, en recourant aux travaux préparatoires du Traité et aux circonstances de sa conclusion.

*

68. La France a soutenu que le "pied d'égalité" constituait une clause d'accès par laquelle les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon recevaient le droit de pêcher concurremment dans le golfe du Saint-Laurent; cette clause équivalait à une disposition anti-monopole.

L'argument de la France était essentiellement fondé sur son interprétation d'une clause de "pied d'égalité" similaire dans la Convention de Londres de 1904 conclue entre elle-même et le Royaume-Uni, par laquelle les ressortissants français conservaient le droit de pêcher en même temps que les sujets britanniques le long d'une partie de la côte de Terre-Neuve (Contre-mémoire de la France, p. 38, et Procès-verbal n° 3 des plaidoiries orales, p. 42).

69. De son côté, le Canada s'est appuyé sur la Convention de 1904 pour son interprétation de la clause du "pied d'égalité", soutenant que cette clause obligeait les Parties à l'égalité de traitement et à la non-discrimination en ce qui concerne les conditions d'exploitation des pêcheries (Mémoire du Canada, paragraphes 73 et 75). Dans la pratique, cela signifiait que, sauf pour ce qui concerne l'attribution de quotas, les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon devaient être traités exactement de la même façon que le Canada traitait ses propres chalutiers. Le Canada a soutenu que cette interprétation justifiait le fait d'imposer à *La Bretagne* l'interdiction de fileter qu'il appliquait à ses propres chalutiers.

*

70. Les définitions du dictionnaire fournissent un bon point de départ pour rechercher le sens de l'expression "pied d'égalité". Le Dictionnaire français de la terminologie du droit international définit

le terme "égalité" comme "l'absence de toute discrimination ou traitement différentiel au détriment de celui qui en bénéficie et de tout traitement préférentiel au profit d'autrui dans les matières auxquelles cette notion est applicable" (*Dictionnaire de la terminologie du droit international*, 1959, p. 248). L'une des définitions du mot "*footing*" données par l'Oxford Dictionary est "la position ou le statut dû ou assigné à une personne, etc., en matière d'estimation ou de traitement. *On the same, on one or a footing (with)* = sur un pied d'égalité" (vol. IV, 1978, p. 406). Ces définitions sont utiles pour préciser que le "pied d'égalité" se rapporte au traitement, mais non pour révéler une différence fondamentale entre cette expression et la non-discrimination.

71. Pour ce qui concerne la pratique des Etats, le Tribunal a considéré un certain nombre d'exemples de traités où l'expression "pied d'égalité" est utilisée, et ces traités montrent que la signification de ce terme varie d'un traité à l'autre. Selon les circonstances, l'expression peut ou non comporter la notion de traitement national. Par exemple, si l'on se réfère à la Convention pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, l'expression "sur un pied d'égalité" avec les hommes a été utilisée simplement dans le sens de non-discrimination. Néanmoins, dans la Charte sociale européenne de 1961, le terme "pied d'égalité" implique le traitement national. La Charte prévoit que "les ressortissants de l'une des Parties contractantes ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière" (Partie I, paragraphe 18). Bien que le terme "pied d'égalité" figurant dans les traités examinés implique normalement une égalité juridique entre les sujets ou les objets qui sont comparés, cette égalité peut ou non se référer au traitement national.

*

72. Pour déterminer ce que les Parties avaient dans l'esprit en utilisant cette expression, il convient de se référer aux procès-verbaux, établis par le Canada, des pourparlers et négociations qui ont conduit à la conclusion de l'Accord. Ces procès-verbaux montrent que les négociateurs ont pris pour point de départ la Convention de 1904, ce qui était parfaitement normal puisqu'il s'agissait du traité à remplacer. En 1964, en examinant l'éventualité que les règlements des pêcheries canadiennes s'écartent des normes ICNAF, M. Cadieux a fait observer que le texte de la Convention de 1904 a eu pour effet de voir la France conserver pour ses ressortissants le droit de pêcher sur un pied d'égalité avec les ressortissants britanniques. Il a ajouté que "cette disposition agissait dans les deux sens et impliquait la notion de non-discrimination, qui a pu être inscrite dans l'Accord". Et "M. Leduc est tombé d'accord" (Mémoire du Canada, annexe 41, p. 9).

73. Au cours des négociations de 1971, qui ont conduit à l'Accord, les deux chefs de délégation ont fait des commentaires sur la clause du "pied d'égalité". M. Girard a déclaré que "la Partie française com-

prenait que les chalutiers et doris de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficieraient, aux termes d'un accord réciproque, d'une égalité de traitement — tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du golfe" (Mémoire du Canada, annexe 43, p. 6). M. Beesley, pour sa part, a déclaré qu'il ne prévoyait aucune difficulté "du fait que les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon pêchent sur un pied d'égalité — sur une base réciproque", (Mémoire du Canada, annexe 43, p. 8).

74. Il ressortirait donc des procès-verbaux des négociations que, dans l'esprit des négociateurs, deux éléments aient été mis en relief dans leur interprétation de l'expression "pied d'égalité", à savoir réciprocité et égalité de traitement. Néanmoins, ces indications doivent être vérifiées dans le contexte de l'article II de la Convention de 1904, qu'ils ont manifestement pris pour la base de leur rédaction des articles 4, *b*, et 6.

*

75. Les dispositions de l'article II de la Convention de Londres de 1904 prévoyaient que "la France conserve pour ses ressortissants, sur le *pied d'égalité* avec les sujets britanniques, le droit de pêcher dans les eaux territoriales" le long de la côte de Terre-Neuve dite "French shore" (paragraphe 1), ainsi que le droit supplémentaire pour les Français de pêcher la boëtte et de se procurer des approvisionnements" dans les *mêmes conditions* que les habitants de Terre-Neuve, en restant soumis aux règlements locaux en vigueur" (paragraphe 2; non souligné dans le texte). Le même article prévoyait plus loin que "les Anglais et les Français seront soumis, *sur le pied d'égalité*, aux lois et règlements actuellement en vigueur ou qui seraient édictés dans la suite" (paragraphe 4; non souligné dans le texte). Le même paragraphe prévoyait "qu'il sera donné connaissance au Gouvernement de la République française des lois et règlements nouveaux trois mois avant l'époque où ceux-ci devront être appliqués".

76. La France a fait valoir qu'il fallait interpréter l'expression "le pied d'égalité avec les ressortissants britanniques" comme signifiant "en commun avec les sujets britanniques". La raison avancée était que, à la date de la négociation de la Convention de 1904, les Britanniques avaient donné à la France le choix entre ces deux expressions et que, selon la France, le terme "en commun" signifie simplement "accès commun à la pêche". Il se trouve que l'expression "en commun avec les sujets de Sa Majesté britannique" apparaît dans un traité de pêche précédent, la Convention de Londres de 1918 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, et qu'elle a été interprétée dans l'*Affaire sur les pêcheries de la côte atlantique nord* de 1910. Dans cette affaire, le tribunal de cinq membres avait rejeté l'interprétation américaine selon laquelle la liberté de prendre du poisson en commun avec les sujets britanniques donnait le droit aux bâtiments américains de pêcher concurremment. Parmi les nombreux motifs donnés par le Tribunal, deux indiquent que "les habitants des Etats-Unis ont été admis à une pêche réglementée" et que "le Traité ne confère pas un

droit de pêche commun, mais la liberté de pêcher en commun" (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales internationales*, vol. XI, p. 183 et 186). Le reste de cette décision, dans la mesure où il a trait à l'interprétation du pied d'égalité, confirme le point de vue selon lequel l'intention des parties, dans la Convention de 1904, était d'établir une règle de l'égalité de traitement entre les ressortissants des deux pays dans l'exercice de leur droit de pêche.

77. Touchant le sens du paragraphe 4 de la même Convention de 1904, qui prévoit que les ressortissants britanniques et français "seront soumis sur le pied d'égalité" aux lois et règlements britanniques, les Parties au présent différend semblent s'accorder à penser que l'expression "soumis sur le pied d'égalité", qui figure dans cette Convention, équivaut à l'expression "sans discrimination de fait ou de droit" figurant dans l'Accord de 1972.

*

78. Dans ce contexte historique de l'utilisation dans le traité de l'expression "pied d'égalité", la question à laquelle il convient de répondre est la suivante : quelle était censée être sa signification dans l'Accord de 1972 ? La conclusion inéluctable de l'analyse qui précède semblerait être que l'intention était d'instaurer une égalité de traitement entre les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon et les chalutiers canadiens en ce qui concerne l'exercice de leur droit de pêche. Attendu que cette notion est sous-tendue par un élément de réciprocité, toutes les conditions relatives à l'utilisation de ces chalutiers doivent être les mêmes. Bien que dans ce cas des lois et règlements spéciaux soient applicables à la France de même qu'aux autres Etats étrangers pratiquant la pêche, les lois et règlements applicables aux pêcheurs canadiens doivent veiller à ce que les chalutiers des deux pays soient traités de la même façon. Plus précisément, les chalutiers saint-pierrais doivent bénéficier exactement du même traitement que les chalutiers canadiens. Réciproquement, si le Canada impose une obligation à ses propres chalutiers, telle que l'interdiction de fileter dans le golfe, cette obligation doit être respectée par les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les chalutiers canadiens constituent le point de référence pour l'application de l'égalité de traitement.

*

79. Il devrait être entendu que l'élément de réciprocité qui fait partie de la clause du pied d'égalité dans l'Accord de 1972 conférerait une protection mutuelle tant au Canada qu'à la France. Pour ce qui est de la France, elle était protégée contre tout règlement de pêche canadien qui eût tenté d'interdire une activité de pêche telle que le filetage aux seuls chalutiers saint-pierrais. Une telle interdiction serait contraire à l'élément de non-discrimination contenu dans la clause du "pied d'égalité" de l'article 4, *b*, ainsi qu'aux dispositions de l'article 6, qui interdit la discrimination dans l'application du règlement de pêche

canadien. De plus, la clause du “pied d’égalité” ayant un champ d’application plus large, le Canada ne pourrait pas appliquer aux chalutiers français de Saint-Pierre-et-Miquelon des règlements ne concernant pas la pêche tels que les règlements sur la prévention de la pollution applicables aux bâtiments étrangers en général. Cela ne serait pas interdit par l’article 6, qui n’a trait qu’aux règlements de pêche, mais ce le serait aux termes de l’article 4, *b*, à moins que les règlements ne s’appliquent également aux chalutiers canadiens.

80. En ce qui concerne les avantages qu’en retirerait le Canada, la clause du “pied d’égalité” confère une protection contre une sur-exploitation éventuelle des pêcheries du golfe par les chalutiers saint-pierrais, ainsi que toute exploitation qui ne tiendrait pas suffisamment compte des intérêts économiques du Canada en général et de ceux des collectivités de pêche côtières en particulier. Touchant ce dernier aspect, si le Canada devait permettre aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon de fileter dans le golfe, il devrait accorder une permission similaire à ses propres chalutiers afin de ne pas opérer de discrimination à leur égard, et l’effet cumulatif sur les pêcheries et les petites installations de traitement implantées autour du golfe pourrait être désastreux.

81. Il ressort de cette analyse que, même en partant de l’hypothèse que l’argument de la France selon lequel le filetage n’est pas suffisamment lié à la pêche pour être contrôlé par un règlement de pêche canadien aux termes de l’article 6, la clause du pied d’égalité de l’article 4, *b*, a pour effet de rendre l’interdiction du filetage applicable aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon du moment qu’une telle interdiction s’applique aux chalutiers canadiens. Si ceux-ci sont frappés de l’interdiction de fileter, il en va de même pour les chalutiers saint-pierrais.

*

82. Pour les raisons qui viennent d’être exposées, il ne m’est pas possible de partager l’opinion du Tribunal selon laquelle la clause du “pied d’égalité” n’emporte pas une égalité de traitement entre les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon et les chalutiers canadiens, en ce sens que le traitement applicable aux chalutiers canadiens doit également s’appliquer aux chalutiers saint-pierrais (Sentence, paragraphe 34). Il me semble que la position adoptée par le Tribunal pourrait permettre d’accorder un traitement préférentiel aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon dans certaines circonstances. Cela serait contraire à la nature même de l’“arrangement de voisinage” ancré dans l’article 4 de l’Accord.

IV. — *L’arrangement de voisinage au sens de l’article 4, b*

83. Ma divergence d’opinion avec les autres membres du Tribunal touchant l’article 4, *b*, en tant qu’“arrangement de voisinage” porte sur l’objet particulier de cet arrangement et l’intention des Par-

ties concernant les modalités d'exploitation des pêcheries du golfe du Saint-Laurent et l'identité des bénéficiaires. J'ai conscience que les autres membres du Tribunal ont fait des efforts considérables pour apaiser mes craintes sur ce point et mon opinion dissidente ne devrait pas être interprétée comme un manque d'appréciation de ma part de ces efforts. Ces craintes ont été atténuées mais, malheureusement, une différence importante d'opinion demeure.

*

84. S'agissant de déterminer le but et la nature de l'arrangement, il convient de rappeler que l'expression "arrangement de voisinage" figure au complet dans un préambule spécial à l'article 4 de la teneur suivante : "En raison de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage". Le paragraphe *a* de cet article traite des embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne sont pas en cause ici, et le paragraphe *b* prévoit que les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent continuer à pêcher dans le golfe sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. De sorte que l'article 4 dans son ensemble ne traite que des bâtiments de Saint-Pierre-et-Miquelon.

85. Les Parties ont exposé des points de vue différents quant à la nature et à l'objet de cette disposition. Le Canada a soutenu que l'article 4, *b*, avait un objet particulier propre, qui était d'assurer un avantage à Saint-Pierre-et-Miquelon, et qu'il constituait une disposition exceptionnelle susceptible d'une interprétation restrictive (Mémoire du Canada, paragraphes 85 à 88, et Procès-verbal des plaidoiries orales n° 4, 5 juin 1986, p. 24 à 30). La France a fait valoir que l'ensemble de l'Accord n'avait qu'un seul but et un seul objet et que les seuls bénéficiaires visés par cette disposition étaient les bâtiments français immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon (Procès-verbal des plaidoiries orales n° 3, 5 juin 1986, p. 33). Toutefois, la France a déclaré dans son Mémoire que l'article 4 contenait un régime particulier en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon (Mémoire de la France, p. 56).

86. En fait, il a place pour différentes interprétations touchant le sens de l'expression "arrangement de voisinage" en droit international, attendu que ce concept n'est pas encore bien défini. S'il est vrai qu'un certain nombre de traités ont été qualifiés de "traités de voisinage" ou "de bon voisinage", ils ne permettent pas de conclure que l'expression, utilisée sous une forme ou sous une autre, représente un concept juridique. Il est probablement plus exact de parler de l'existence d'une politique de bon voisinage plutôt que d'un principe de bon voisinage.

87. Dans les circonstances présentes, on en est réduit à appliquer la règle d'interprétation ordinaire et à considérer cette disposition dans le contexte de l'Accord pris dans son ensemble, dont elle fait bien entendu partie intégrante. Néanmoins, bien qu'elle fasse partie de l'accord plus vaste dont l'objectif général était d'adapter [à la situation actuelle] les relations réciproques des Parties en matière de pêche

(Préambule), cette disposition particulière a été adoptée "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon", et les Parties ont certainement eu une idée particulière en tête.

88. La première question qui se pose est de savoir ce qu'on entendait par "situation particulière". S'agit-il d'une situation historique, géographique ou économique "particulière" ? Il semblerait que, d'après l'ensemble des plaidoiries, les trois aspects aient été envisagés à la fois. Historiquement, la France a insisté énormément dans ses plaidoiries, notamment dans ses écritures, sur sa présence historique sur la côte atlantique du Canada, et il va de soi que c'est un fait qui crée une situation particulière. Géographiquement, il apparaît que c'est cet aspect que la France avait essentiellement à l'esprit dans l'avant-projet d'Accord qu'elle a présenté lors des pourparlers de Paris de juillet 1964. Dans ce document, nous trouvons l'expression "situation géographique" au lieu de "situation particulière" (annexe 44, Mémoire du Canada, p. 2, par. 6). C'est également là un fait, bien que les îles soient situées au seuil de Terre-Neuve. Economiquement, les îles pourraient également être considérées comme constituant une situation particulière et, en fait, M. Leurquin, préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, a fait un exposé exhaustif devant le Tribunal pour démontrer l'étendue de la dépendance des îles à l'égard de la pêche.

89. La question suivante est de savoir si ces caractéristiques particulières résultent d'un régime juridique spécial incorporé dans l'article 4, *b*. Pour résumer les principales composantes de l'Accord de 1972, la France a conclu dans son Mémoire que l'un des éléments de l'engagement contenu dans l'Accord était "la garantie d'un régime particulier en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon" (Mémoire de la France, p. 56). Sur ce point, les Parties ont semblé être d'accord. En réalité, il semblerait que la description de la France est tout à fait exacte, en ce sens que l'article 4, *b*, est particulier à deux égards : en premier lieu, il comporte un régime particulier ou spécial pour les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon par opposition aux chalutiers de la France métropolitaine, qui sont traités séparément dans un autre article, et, en second lieu, le régime devrait être en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon, cette fois encore considéré distinctement de la France métropolitaine.

90. Les îles font bien entendu partie de la France et, en droit international, l'Etat français est le seul détenteur des droits du traité. Il est également vrai que la France possède la juridiction exclusive en ce qui concerne le pouvoir de décider des conditions d'immatriculation des bâtiments français dans un port déterminé. C'est la position prise par le Tribunal sur ces deux points, et elle est rigoureusement correcte. Néanmoins, il faut reconnaître que les Parties envisageaient un régime de pêche spécial ou particulier en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon et de ses habitants. Après tout, ces habitants sont les véritables "voisins" au bénéfice desquels l'arrangement a été conclu. Dire que "les bénéficiaires du droit de pêche, ce sont des bateaux de pêche" (déclaration de l'Agent de la France du 4 juin 1986, Procès-

verbal n° 3, 4 juin 1986, p. 33) n'est pas soutenable dans les circonstances présentes.

*

91. Gardant à l'esprit la nature de l'arrangement particulier et l'intention des Parties, il me semble parfaitement légitime que le Tribunal apprécie des indications selon lesquelles l'intention commune pourrait n'être pas respectée, bien qu'on se soit conformé à la lettre de l'Accord. Cela est d'autant plus légitime que le Canada a allégué et avancé un certain nombre d'arguments à l'appui de son allégation, que la France prépare "la constitution d'une flottille de chalutiers-usines congélateurs immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon en vue d'opérer dans le golfe" (Mémoire du Canada, p. 68). S'il en était ainsi, non seulement cette action serait contraire à l'intention des Parties en 1972, mais elle ferait peser une menace majeure sur les pêcheries du golfe.

92. A l'appui de son allégation, le Canada a appelé l'attention du Tribunal sur un certain nombre de questions. En premier lieu, il a signalé l'apparition de *La Bretagne* juste avant le retrait du golfe des chalutiers français métropolitains, le nouveau bâtiment étant un chalutier-usine congélateur doté d'un équipage métropolitain bien qu'immatriculé à Saint-Pierre-et-Miquelon et mesurant tout juste moins de 50 mètres, conformément aux dispositions de l'article 4, *b*. En second lieu, ainsi que le professeur McRae l'a révélé dans sa plaidoirie du 12 juin, la Société nouvelle des pêches lointaines de la France métropolitaine a récemment acquis un tiers des capitaux d'Interpêche de Saint-Pierre-et-Miquelon et se prépare à vendre deux de ses chalutiers-usines congélateurs pour financer la construction de deux chalutiers analogues mais n'excédant pas 50 mètres de long (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 95). Le professeur McRae a spécifié que cette information émanait d'un article publié le 6 juin dans un hebdomadaire saint-pierrais, intitulé *l'Echo des caps*, par Marc Plantegenest, sénateur des îles, et que le Tribunal était en possession d'une copie de l'article en question. Le professeur McRae a ajouté que, dans le même article, l'auteur affirme que les pêcheries du golfe seraient exploitées par des chalutiers de pêche fraîche plutôt que par des chalutiers-usines congélateurs, afin de favoriser l'emploi dans les installations de transformation à terre (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 101). Le Tribunal a également été informé par M. Leurquin qu'il s'agissait d'atteindre rapidement le maximum de 10 chalutiers prévu par l'Accord de 1972 (Procès-verbal n° 1, 3 juin 1986, p. 81). M. Leurquin n'a pas spécifié quel était le type de chalutiers envisagé et n'a pas évoqué l'incidence sur l'emploi à terre.

93. Sur la question des avantages économiques et en matière d'emploi que des chalutiers-usines congélateurs tels que *La Bretagne* apporteraient aux îles, le professeur Coussirat-Coustère a déclaré que la mise en service de *La Bretagne* avait entraîné la consolidation de 12 emplois et une nouvelle répartition de fonctions pour 40 dockers

(Procès-verbal n° 2, 3 juin 1986, p. 123). Il a également informé le Tribunal que l'équipage métropolitain de *La Bretagne* serait progressivement remplacé par des habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon, ajoutant qu'"il a été formellement convenu que l'équipage serait remplacé par des marins de l'archipel, en application de promesses écrites" (p. 122). Aucune autre information n'a été fournie sur cette assurance. Toutefois, l'assurance donnée le 10 juin par l'Agent de la France, selon laquelle "la France n'a pas l'intention de réintroduire la pêche métropolitaine dans le golfe" (Procès-verbal n° 1, 10 juin 1986, p. 53) est d'un plus grand poids.

94. En dépit des assurances susvisées, le professeur McRae a soutenu que "si *La Bretagne* est autorisée à opérer en tant que chalutier-usine congélateur dans le golfe, rien ne saurait empêcher la conversion sur une grande échelle de la flottille métropolitaine française en chalutiers-usines congélateurs de moins de 50 mètres de long, à concurrence de 10 unités, tous revendiquant le droit de pêcher et fileter dans le golfe aux termes de l'article 4, b" (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 44 de la traduction). Selon le professeur McRae, ce genre de résultat est fort possible, étant donné que les conditions d'immatriculation d'un bâtiment dépendent entièrement de l'Etat du pavillon. Cet aspect des choses avait été souligné la veille par l'Agent de la France lorsqu'il a déclaré vers la fin de sa conclusion que "la seule condition pour qu'un chalutier puisse bénéficier des dispositions de l'article 4, b, c'est l'immatriculation de ce chalutier à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce ne sont pas les intérêts des habitants des îles. C'est l'immatriculation" (Procès-verbal n° 9, 11 juin 1986, p. 142).

*

95. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable que le Canada conserve la crainte de voir des chalutiers-usines congélateurs réapparaître dans le golfe, d'où ils devaient se retirer en 1986, réservant ainsi les pêcheries du golfe aux chalutiers de pêche fraîche canadiens et saint-pierrais, ainsi qu'aux petites embarcations de pêche côtière. Le Tribunal a admis l'existence de cette crainte et tenté d'assurer au Canada que son contrôle sur les quotas constituerait une réponse adéquate. Il vise, en particulier, l'assurance donnée par l'Agent de la France le 4 juin 1986 selon laquelle — que les bateaux français filètent ou ne filètent pas à bord — ils ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé (Procès-verbal n° 3, 4 juin 1986, p. 112). Néanmoins, ainsi qu'on l'a déjà montré, le Canada persiste à éprouver des craintes pour les pêcheries du golfe, en dépit des assurances données et de son pouvoir de prise de décision en matière de quotas. Il semble que ce n'est pas tant le respect des quotas qui pose un problème, mais plutôt la fixation effective de ces quotas. C'est là que se trouvent en germe les futurs différends. Bien que, en principe, le Canada fixe les quotas de façon unilatérale, il se livre dans la pratique à des consultations sur une grande échelle avec la France et, dans le passé, celles-ci en sont parfois arrivées à ressembler de fort près à des accords.

96. En 1977, par exemple, des représentants du Canada et de la France se sont réunis à Ottawa en vue de discuter des contingents français globaux pour l'année suivante, et le procès-verbal des discussions est signé des deux fonctionnaires. Le procès-verbal spécifie qu'"ils sont *convenus* des points suivants" (Mémoire du Canada, annexe 50; non souligné dans le texte). En 1978, des réunions ont de nouveau eu lieu à Ottawa dans le cadre des consultations en vue de fixer les contingents pour l'année suivante, la France étant représentée cette fois par la Communauté économique européenne, sur la base de la délégation de ses pouvoirs de négociation à la Communauté. Les consultations ont débouché sur des *propositions* formelles consignées dans un procès-verbal signé des trois fonctionnaires, un pour la Partie canadienne, et les deux autres pour la France et la Communauté, respectivement. La même procédure a été suivie en 1975 pour fixer les contingents pour 1980 (Mémoire du Canada, annexe 51).

97. En 1980, deux séries de discussions ont eu lieu en vue de fixer les contingents globaux pour les six années suivantes. Le procès-verbal indique que "des discussions se sont déroulées les 28 et 29 février 1980 à Paris, et les 1^{er}, 2 et 3 octobre 1980 à Ottawa, entre une délégation canadienne conduite par M. L. Clark et une délégation française conduite par M. L. Roudié". Il ajoute qu'"à l'issue de ces discussions les deux délégations sont parvenues aux *conclusions* suivantes" (Mémoire du Canada, annexe 53; non souligné dans le texte). Le document spécifie ensuite l'allocation annuelle de quotas exprimée en tonnes métriques et prévoit que ces allocations ne seront pas réduites, sauf proportionnellement à toute réduction du TAC au-dessous d'un nombre de tonnes spécifié, et ajoute que de nouvelles consultations auront lieu préalablement à toute décision du Gouvernement du Canada de réduire l'un ou l'autre des TAC en question. Ce procès-verbal est signé des deux chefs de délégation.

*

98. Cette énumération des consultations auxquelles s'est livré le Canada avant de procéder à l'allocation des quotas montre qu'elles sont tout à fait étendues et similaires par nature à des négociations ordinaires. Elle indique également que, si le Gouvernement du Canada est soumis à de nombreuses pressions internes émanant des divers groupes concurrentiels intéressés, le potentiel de pressions diplomatiques extérieures n'est pas insignifiant. Néanmoins, le Tribunal a reconnu que la fixation des contingents relève effectivement de la compétence du Canada (Sentence, paragraphe 61) et que le Canada assume la responsabilité exclusive de la conservation, de la protection et de la gestion des ressources biologiques dans sa zone de pêche (paragraphe 63).

99. Au surplus, le Tribunal a déclaré que, si l'intention des Parties en 1972 était de fixer une capacité globale de pêche concrétisée par un maximum de 10 chalutiers de pêche fraîche, le Canada pourrait interdire aux chalutiers-usines congélateurs de fileter au cas

où leur activité déboucherait nécessairement sur un effort de pêche excédant la portion du TAC qui serait normalement attribuée à 10 chalutiers de pêche fraîche (paragraphe 63). Le Tribunal a également considéré que toute violation par la France des dispositions relatives aux quotas qui lui sont attribués constituerait une infraction au principe de la bonne foi de nature à engager sa responsabilité internationale, en particulier à la lumière de la déclaration faite par l'Agent de la France au cours des plaidoiries orales, aux termes de laquelle les chalutiers-usines congélateurs, qu'ils filètent ou ne filètent pas, ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé (paragraphe 63).

100. Si les garanties figurant dans cette Sentence, notamment celles qui sont résumées au paragraphe précédent, ne parvenaient pas à empêcher le retour en force des chalutiers-usines congélateurs français dans le golfe du Saint-Laurent, le Canada pourrait fort bien être justifié à invoquer un changement fondamental de circonstance par rapport à la situation existant lors de la conclusion de l'Accord de 1972. On ne peut qu'exprimer l'espoir qu'une telle démarche ne se révélera pas nécessaire et qu'un climat de confiance mutuelle prévaudra dans l'application de cet "arrangement de voisinage".